



CONCEPT

Bestuurlijke nota 'Evaluatie doelen en instrumenten Omgevingswet'

In opdracht van Rekenkamer Heerde

Roel Lauwerier, Thijs Boertien en Eduard van der Kooij

24 juni 2026



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	3
2. Conclusies	4
2.1. Hoofdconclusie	4
2.2. Deelconclusies	4
De omgevingsvisie is een goede eerste stap, maar het 'beleidshuis' moet nog verder worden opgebouwd	4
De betrokkenheid van de raad is formeel verankerd, maar de praktische doorleving verdient aandacht	5
Participatiebeleid is aanwezig maar de praktische borging is nog in ontwikkeling	6
2.3. Gluren bij de burens: waar staat Heerde ten opzichte van andere gemeenten?	7
2.3.1. Het Omgevingsplan	7
2.3.2. Participatie	8
3. Aanbevelingen	9



1. Inleiding

Naar aanleiding van vragen vanuit de verschillende raadsfracties in de gemeente Heerde is dit evaluatieve onderzoek uitgezet naar de werking van de Omgevingswet binnen de gemeente Heerde. Het onderzoek heeft als doel de gemeenteraad inzicht te geven in de belangrijkste veranderingen sinds de invoering van de Omgevingswet in 2024 en in de wijze waarop de gemeente Heerde werkt aan het omgevingsplan. Daarnaast wordt gekeken naar de ervaringen en werkwijzen van vergelijkbare gemeenten, om de situatie in Heerde in breder perspectief te plaatsen.

In het onderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. Wat zijn de kerndoelen en instrumenten van de Omgevingswet?
2. Hoe zijn de kerndoelen verwerkt in de opzet van de omgevingsvisie (en het omgevingsplan) van Heerde?
3. Op welke manier werkt de gemeente aan het opstellen van een definitief omgevingsplan (2032), welke keuzes zijn hierbij gemaakt en welke keuzes liggen nog in het verschiet?
4. Hoe ziet de Omgevingswet eruit in de praktijk en wat betekent dit voor de bevoegdheid en de rol van de raad?
5. Hoe is participatie geregeld onder de Omgevingswet en hoe verhoudt zich dat tot het eerdere rapport van de rekenkamer over inwonersparticipatie?
6. Waar staat de gemeente Heerde in vergelijking tot vergelijkbare gemeenten?

Dit onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers van TwynstraGudde via de volgende stappen:

- *Startbijeenkomst.* Er heeft een startbijeenkomst plaatsgevonden met een vertegenwoordiging van de rekenkamer, de organisatie en de onderzoekers. Tijdens deze bijeenkomst zijn de aanpak en onderzoeksvragen vastgesteld.
- *Documentenonderzoek.* In deze fase zijn verschillende documenten bestudeerd die gaan over de doelen en instrumenten in het kader van de Omgevingswet, en specifiek de situatie in Heerde.
- *Gespreksronde.* In deze fase heeft een sessie met een vertegenwoordiging van de raad plaatsgevonden en is gesproken met diverse betrokken ambtenaren en de verantwoordelijk portefeuillehouder vanuit het college van B&W.
- *Rapportage.* De input uit de documentenstudie en gespreksronde heeft geleid tot de nota van bevindingen en voorliggende bestuurlijke nota.



2. Conclusies

2.1. Hoofdconclusie

De gemeente Heerde heeft de eerste benodigde stappen rond de Omgevingswet zichtbaar gezet. De kerndoelen van de Omgevingswet zijn breed bekend binnen de gemeente en herkenbaar verwerkt in de omgevingsvisie "Heerde van de toekomst".

Tegelijkertijd concluderen we dat het 'beleidshuis' nog verder moet worden opgebouwd. De omgevingsvisie fungeert bewust als open kapstok, maar werkt nog onvoldoende als instrument om mee te sturen en is nog niet vertaald naar een toetsbaar kader voor de beoordeling van initiatieven. De omgevingsprogramma's die de visie moeten concretiseren zijn grotendeels nog in ontwikkeling en het proces richting een definitief omgevingsplan staat nog in de kinderschoenen. Hierbij zien we wel beweging. Een plan van aanpak om te komen tot het omgevingsplan met concrete beslismomenten is in ontwikkeling en er is budget en capaciteit beschikbaar gesteld. Tegelijkertijd is dit plan van aanpak nog niet vastgesteld, liggen wezenlijke keuzes nog open en is de raad hierbij nog beperkt betrokken.

De raad heeft de omgevingsvisie vastgesteld, afspraken over het bindend adviesrecht zijn duidelijk en de rolverdeling met het college is op papier helder beschreven. De praktische consequenties van de werking van de Omgevingswet zijn echter nog te beperkt doorleefd in de raad. De raad heeft daarnaast het participatiebeleid onder de Omgevingswet vastgesteld, vooruitlopend op de komst van de Omgevingswet maar de praktische uitwerking en brede borging daarvan in de organisatie zijn nog in ontwikkeling. Ook de aanbevelingen uit het eerdere rekenkameronderzoek naar inwonerparticipatie (2021) zijn maar beperkt opgevolgd.

We constateren dat Heerde op een kantelpunt staat. De eerste basis is gelegd maar de verdere doorontwikkeling vraagt om keuzes die in goed samenspel tussen raad, college en organisatie nog gemaakt moeten worden.

2.2. Deelconclusies

De omgevingsvisie is een goede eerste stap; maar het 'beleidshuis' moet nog verder worden opgebouwd

De kerndoelen van de Omgevingswet zijn bekend binnen de gemeente en herkenbaar verwerkt in de omgevingsvisie "Heerde van de toekomst". De gemeente heeft er bewust voor gekozen om een meer open en globale omgevingsvisie op te stellen. Dit heeft als gevolg dat keuzes over wat de gemeente wél en níét wil in bepaalde gebieden nog beperkt concreet zijn gemaakt. In de praktijk leidt dit ertoe dat de omgevingsvisie nog te weinig fungeert als instrument om mee te sturen.

Een open visie is verdedigbaar, maar vergt dat de open normen elders in het 'beleidshuis' worden vertaald in de andere instrumenten. Die schakel ontbreekt nog grotendeels. Omgevingsprogramma's, die de visie inhoudelijk moeten concretiseren, staan nog in de kinderschoenen. Het volkshuisvestingsprogramma is hierop een uitzondering en recent is gestart met de opbouw van het Warmteprogramma. Voor de meeste andere thema's – waaronder de gebiedsgerichte programma's die de gemeente zelf als voorkeursinstrument benoemt – ontbreekt een programmatische uitwerking tot op heden.



Ook het proces richting een definitief omgevingsplan staat nog aan het begin. Het huidige tijdelijke omgevingsplan is bij de invoering van de Omgevingswet van kracht geworden en is van rechtswege gebaseerd op bestaande bestemmingsplannen en rijksregels, en dus nog niet op basis van de uitgangspunten van de omgevingsvisie. De inhoudelijke ambities uit de visie hebben daarmee nog geen juridische doorwerking gekregen.

Positieve ontwikkelingen zijn dat er budget beschikbaar is gesteld, capaciteit wordt georganiseerd en dat in (ambtelijke) afstemming met de gemeente Hattem gebruik wordt gemaakt van specifieke expertise, zoals de inzet van een regelanalist. Een vastgesteld en met de raad gedeeld plan van aanpak ontbreekt echter, evenals een planning met concrete beslismomenten. Het is voor de raad van belang om zo een plan van aanpak te krijgen, omdat de raad het uiteindelijke omgevingsplan vaststelt. Daarom dient de raad tijdig te worden betrokken bij de te maken keuzes bij het opstellen van (deel)omgevingsplannen. De wezenlijke inhoudelijke keuzes liggen bovendien nog open: of bestaande plannen beleidsneutraal worden omgezet of dat nieuw beleid wordt geformuleerd, of met open dan wel meer gesloten regels wordt gewerkt, of de regels uniform gelden dan wel per kern worden gedifferentieerd, en welke bevoegdheden aan het college worden gedelegeerd.

Het *beleidshuis* moet tenslotte als samenhangende cyclus functioneren: ontwikkelen, uitvoeren, monitoren en bijstellen (plan-do-check-act) maar die cyclus is nog niet op orde. Dit hangt ook samen met het loslaten van de programmatische sturing die er vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog wel was. Een sluitende cyclus ontstaat bovendien pas wanneer de programma's en het omgevingsplan de visie concretiseren. Zolang die sturing en samenhang ontbreken, blijft het beleidshuis een optelsom van losse instrumenten in plaats van een werkend geheel.

De betrokkenheid van de raad is formeel verankerd; maar de praktische doorleving verdient aandacht

De kaderstellende betrokkenheid van de raad onder de Omgevingswet is in Heerde op papier helder vastgelegd. De rolverdeling tussen raad en college is beschreven in de omgevingsvisie, de raad heeft tijdig strategische keuzes vastgesteld over de invoering van de Omgevingswet en een lijst met acht categorieën voor het bindend adviesrecht is vastgesteld. De raad beschikt daarmee formeel over de instrumenten die nodig zijn om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

In de praktijk zijn deze instrumenten echter complex gebleken en nog onvoldoende doorleefd om effectief te werken. De voorbereiding op de Omgevingswet kende meerdere themasessies, een klankbordgroep en actieve raadsinformatie, maar de gevolgen voor de rolverdeling tussen raad en college, de werking van nieuwe instrumenten en de doorwerking van strategische keuzes in concrete besluiten bleken lastig te overzien.

Dit tekort aan doorleving manifesteert zich op meerdere vlakken. De raad ziet zich in de praktijk geconfronteerd met besluiten waarvan de consequenties bij vaststelling van de visie nog niet waren overzien. De eerste toepassing van het bindend adviesrecht riep vragen op over de nieuwe procedures, en bij andere casussen bleek dat nog beperkt duidelijk is wanneer de raad wel en niet in positie wordt gebracht. De open omgevingsvisie biedt daarbij nog te weinig houvast om als sturend instrument te dienen. Juist daarom is het van belang dat raad en college met elkaar het gesprek voeren over de actualisatie van deze visie. Afgesproken is dat dit ééns per vier jaar dient te gebeuren.



Participatiebeleid is aanwezig; maar de praktische borging is nog in ontwikkeling

Op 13 december 2021 heeft de raad het participatiebeleid voor de fysieke leefomgeving formeel vastgesteld, ruim vóór de uiteindelijke inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het beleid bevat vier concrete spelregels en is aangevuld met een toolbox participatie voor initiatiefnemers. Het bij de vaststelling aangekondigde gemeentebrede participatiebeleid is er echter tot op heden niet.

Bij dezelfde gelegenheid koos de raad er bewust voor om geen gevallen aan te wijzen waarvoor participatie verplicht is, vanuit de gedachte dat stimuleren effectiever is dan een formele verplichting. Deze keuze is sindsdien niet heroverwogen, terwijl de praktijk laat zien dat zij een keerzijde heeft. De raad kan het gewenste participatieniveau niet vooraf vaststellen en heeft daardoor achteraf weinig grip. De regie bij initiatieven van derden ligt bij de initiatiefnemer, wat als risico met zich meebrengt dat er variatie in kwaliteit van participatie plaatsvindt. Ervaringen worden niet systematisch geïnventariseerd en omgezet in verbeterpunten, en concrete afspraken over wanneer en op welke wijze de raad over participatieprocessen wordt geïnformeerd ontbreken momenteel.

Een fundamenteel punt is dat het huidige participatiebeleid niet herleidbaar voortbouwt op het eerdere rekenkameronderzoek naar inwonersparticipatie (2021). De opvolging daarvan heeft jarenlang stilgelegen. De kernconclusie uit 2021 – dat het niet ontbreekt aan goede intenties, maar aan duidelijke, doorleefde beleidskaders – is daarmee grotendeels nog van kracht. Ook de ambtelijke organisatie geeft aan behoefte te hebben aan concretere richtlijnen voor navolgbare en zorgvuldige participatieprocessen; de uitvoering is bovendien sterk persoonsafhankelijk. Raad, college en organisatie delen daarbij de wens om een breed ervaren 'ongemak' rond participatieprocessen te verminderen.

Ingegeven door de komst van de Wet versterking participatie op decentraal niveau is een nieuwe aanpak in ontwikkeling met twee sporen. De raad dient vóór 1 januari 2027 een participatieverordening vast te stellen en er vindt een implementatietraject voor de interne organisatie plaats. Vaststelling van de kaders is voorzien voor de zomer van 2026, de verordening voor het najaar. Dit traject biedt een herkenbaar vertrekpunt voor het versterken van participatiebeleid maar moet zich de komende tijd nog gaan bewijzen.



2.3. Gluren bij de burens: waar staat Heerde ten opzichte van andere gemeenten?

Ter beantwoording van deelvraag 6, vergelijken we Heerde met gemeenten van vergelijkbare schaal en karakter; kleine, weinig stedelijke woongemeenten.¹ We kijken in deze paragraaf naar thema's waarop Heerde volgens onze toetsing nog wezenlijke keuzes moet maken: de route naar het definitieve omgevingsplan en de opzet en borging van participatie. Deze verkenning is illustratief van aard en vormt nadrukkelijk geen systematische benchmark. De voorbeelden dienen ter inspiratie.

2.3.1. Het Omgevingsplan

Het tijdelijke omgevingsplan

Net als de andere Nederlandse gemeenten beschikt Heerde op dit moment over een omgevingsplan van rechtswege, gebaseerd op bestaande bestemmingsplannen en rijksregels. Op dit punt loopt Heerde in de pas met het landelijke beeld: de omzetting naar een definitief omgevingsplan vóór 2032 is nog in volle gang.² In Heerde is een plan van aanpak (tijdens dit rekenkameronderzoek) nog in ontwikkeling, nog niet vastgesteld en met de raad gedeeld. De wezenlijke keuzes (beleidsneutraal omzetten versus nieuw beleid, open versus gesloten regels, uniform versus per kern gedifferentieerd, en de delegatie) zijn nog niet gemaakt en niet in de tijd uiteengezet, en een vastgelegd moment van raadsbetrokkenheid ontbreekt nog.

Het proces, de keuzes en de rol van de raad

Verscheidene vergelijkbare gemeenten hebben de route naar het definitieve omgevingsplan vastgelegd in een vastgesteld *transitieplan*: een document dat de fasering, de te maken keuzes en de momenten van besluitvorming benoemt. De VNG omschrijft welke onderwerpen daarin thuishoren; onder meer het ambitieniveau van de gemeente, de structuur ('casco') van het plan, de omgang met initiatieven tijdens de transitie, de prioritering en fasering, en nadrukkelijk de rol van de raad.³ Platform31 noemt die rol van de raad een vast onderdeel: een transitieplan moet beschrijven hoe de raad wordt betrokken, hoe het omgevingsplan wordt opgebouwd en hoe gebiedsontwikkeling tijdens de transitie mogelijk blijft.⁴

De inhoudelijke keuzes worden in een transitieplan expliciet gemaakt. De VNG-handreikingen laten zien dat het daarbij telkens om dezelfde afwegingen gaat: zet de gemeente bestaande regels beleidsneutraal over of juist beleidsrijk? Dit is een keuze die per onderwerp kan verschillen, en waarbij volledig beleidsarm overzetten overigens niet mogelijk is. Worden onderwerpen globaal of gedetailleerd beschreven (de keuze tussen open en meer gesloten normen)? Is de opzet meer thematisch of juist gebiedsgericht (uniform of per gebied en kern gedifferentieerd)? Bouwt de gemeente het plan op met veel kleine wijzigingen of met enkele grote, omvangrijke wijzigingsbesluiten? Een transitieplan maakt deze keuzes zichtbaar, koppelt ze aan elkaar en plaatst ze in de tijd.

¹ Waarstaatjegemeente.nl. (2024). *Typologie van Nederlandse gemeenten*. <https://www.waarstaatjegemeente.nl/nieuws/Waarstaatjegemeente-lanceert-typologie-van-Nederlandse-gemeenten/320>

² Evaluatiecommissie Omgevingswet. (2025). *In werking, maar onderbenut: reflectierapport Omgevingswet 2024*.

³ Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2023). *Het transitieplan* (Netwerkbijeenkomst Omgevingsplan, 8 september 2023). <https://vng.nl/artikelen/het-transitieplan-8-september-2023>

⁴ Platform31. (2024). *De verschillende fasen naar een definitief omgevingsplan*. <https://www.platform31.nl/artikelen/de-verschillende-fasen-naar-een-definitief-omgevingsplan/>



De manier waarop de raad daarbij in positie komt, verschilt per gemeente, maar is in alle gevallen een bewuste keuze die in het plan wordt vastgelegd. Buurgemeente Epe stelde haar transitieplan al in 2023 vast.⁵ In het grotere Groningen stelde de raad de transitiestrategie zelf vast, als kaderstellend besluit.⁶ Enschede betreft de raad via een inwerkprogramma én ter voorbereiding op besluitvorming, en actualiseert het transitieplan jaarlijks.⁷ Heusden legt in zijn transitieplan daarnaast een vast ritme vast van maximaal drie omgevingsplanwijzigingen per jaar en beperkt tijdens de transitie bewust het aantal inhoudelijke beleidswijzigingen.⁸ Land van Cuijk legde tenslotte via een delegatiebesluit (een raadsbesluit) vast welke keuzes beleidsrijk zijn en bij de raad blijven, en welke beleidsneutrale omzettingen aan het college worden overgelaten.⁹

2.3.2. Participatie

Het aanwijzen van verplichte participatie

Hier kijkt Heerde duidelijk af van een aantal vergelijkbare gemeenten. Heerde besloot in 2021 bewust géén gevallen aan te wijzen waarvoor participatie verplicht is, vanuit de gedachte dat stimuleren effectiever is dan verplichten. Buurgemeente Oldebroek maakte de tegenovergestelde keuze: daar is participatie verplicht bij alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, en kan het college een aanvraag na een hersteltermijn buiten behandeling laten als de initiatiefnemer onvoldoende heeft geparticipeerd.¹⁰ Wijk bij Duurstede (circa 24.000 inwoners) en het grotere Medemblik koppelen de verplichte participatie aan dezelfde lijst van gevallen waarvoor de raad zwaarder wil adviseren.¹¹ Heerde beschikt wel over zo'n lijst voor het bindend adviesrecht, maar heeft daar geen verplichte participatie aan verbonden.

De rol van de raad bij participatie

In sommige vergelijkbare gemeenten is de rol van de raad expliciet belegd. Buurgemeente Epe stelde zijn participatiespelregels op samen met een raadswerkgroep.¹² De rekenkamer van Waalwijk, die ook participatie onderzocht, constateerde dat een definitie van participatie en een kader voor wanneer participatie "geslaagd" is ontbraken. Rollen en momenten van raad en college waren niet getypeerd. De rekenkamer beval de raad aan proactiever op participatie te sturen, met een bewust onderscheid tussen de volksvertegenwoordigende en de kaderstellende rol, en om de rollen van raad en college vooraf vast te leggen. Wat van hen wordt verwacht, welke verantwoordelijkheden zij hebben en op welk moment in het proces zij worden betrokken.¹³ In Heerde is in de werkgroep van november 2025 wel benoemd dat de raad op twee momenten betrokken wil zijn (vooraf bij de participatieopdracht en achteraf bij de besluitvorming), maar dit is nog niet als werkafspraken vastgelegd.

⁵ Gemeente Epe. (2024). *Programmabegroting 2024–2027* (Transitieplan Omgevingsplan, 2023)

⁶ Gemeente Groningen. (2022). *Transitiestrategie omgevingsplan* (vastgesteld door de raad op 26 januari 2022).

<https://gemeente.groningen.nl/omgevingsplan>

⁷ Gemeente Enschede. (2025). *Transitieplan Omgevingsplan: op weg naar één omgevingsplan* (versie 2.0). <https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl>

⁸ Gemeente Heusden. (2024). *Transitieplan omgevingsplan gemeente Heusden*. <https://www.heusden.nl/organisatie-bestuur/gemeentelijke-regels/omgevingswet/transitieplan-omgevingsplan>

⁹ Gemeente Land van Cuijk. (2023). *Delegatiebesluit omgevingsplan* (Gemeentebblad 2023, nr. 308035). <https://lvc.bestuurlijkeinformatie.nl>

¹⁰ Gemeente Oldebroek. (2022). *Participatiebeleid binnen de Omgevingswet gemeente Oldebroek 2022–2023*.

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR694494>

¹¹ Gemeente Medemblik. (2024). *Adviesrecht raad en verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten 2024*.

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR725504/>

¹² Gemeente Epe. (2023). *Samen werken aan een plan: spelregels voor participatie bij ruimtelijke initiatieven*. <https://www.epe.nl/file/participatiebeleid-samen-werken-aan-een-plan-2023>

¹³ Rekenkamercommissie Waalwijk & Necker van Naem/Citizens. (2023). *Participatie en de Omgevingswet* (DoeMee-onderzoek).



Leren en evalueren

De gemeente Stein (circa 25.000 inwoners) bouwde bij de vaststelling van zijn participatiebeleid een evaluatiemoment in (herziening binnen één jaar) en presenteert het beleid als een adaptief startpunt.¹⁴ In Heerde worden ervaringen met participatie op dit moment nog niet systematisch geïnventariseerd en omgezet in verbeterpunten. De themaraad van september 2025 en de werkgroep zijn daarvoor een eerste aanzet, maar structurele borging daarvan ontbreekt nog.

Landelijke spiegel

De Evaluatiecommissie Omgevingswet constateert landelijk dat de beoogde snellere besluitvorming via participatie nog grotendeels uitblijft²². En een meta-analyse van ruim honderd rekenkamerrapporten laat een hardnekkig patroon zien: participatie blijft in veel gemeenten een containerbegrip zonder scherpe definitie, de afwegingen om participatie wel of niet toe te passen zijn vaak onvoldoende transparant en de organisatie werkt verkokerd, terwijl succesvolle participatie juist samenhangt met actief luisteren en ruimte geven aan initiatieven uit de samenleving. Voor de kaderstellende rol van de raad is de meest voorkomende les dat kaders richting moeten geven zonder té knellend te worden.¹⁵

3. Aanbevelingen

1. Bouw verder aan het beleidshuis en versterk de integrale sturing hierop.

De omgevingsvisie is vastgesteld, maar de programma's en het omgevingsplan die haar moeten inkleuren zijn nog in ontwikkeling en de coördinatie op het geheel van instrumenten verdient aandacht. Geef als raad het college de opdracht die coördinatie te versterken en te borgen dat de instrumenten in samenhang worden ontwikkeld, zodat de volledige beleidscyclus – ontwikkelen, uitvoeren, monitoren en bijstellen (plan-do-check-act) – tot wasdom komt. Verzoek het college om bij de informatievoorziening over elk afzonderlijk instrument of elke relevante ontwikkeling steeds inzichtelijk te maken hoe dit zich tot dat geheel in de cyclus verhoudt. Verzoek hierbij naast de samenhang ook expliciet in te gaan op de rolverdeling: wat ligt bij de raad en wat bij het college?

2. Pak als raad de rol bij het omgevingsplan en bewaak de keuzes en je betrokkenheid in het komende plan van aanpak.

Het college bereidt een plan van aanpak voor het definitieve omgevingsplan voor en zal dat met de raad delen. Dat traject is complex, en juist daarom loont het om vooraf scherp te hebben waar de raad op let. De VNG beschrijft wat in zo'n plan thuishoort: het ambitieniveau, de structuur, de omgang met initiatieven tijdens de transitie, de fasering, en nadrukkelijk de rol van de raad. Het maakt de wezenlijke keuzes zichtbaar en zet ze in de tijd uit (beleidsneutraal omzetten of nieuw beleid, open of gesloten regels, uniform of per kern, en de delegatie). Let bij het plan van aanpak vooral op of die keuzes erin staan, in de tijd zijn uitgezet en gekoppeld zijn aan momenten waarop de raad aan zet is, en voer daarover – periodiek – het goede gesprek met het college. Overweeg hierbij het instellen van een vaste raads werkgroep die er dichterbij zit. Zo doorleeft de raad het proces richting 2032, in plaats van zich er door te laten verrassen.

3. Breng de raad concreet in positie op de momenten die ertoe doen.

De formele betrokkenheid van de raad is geregeld maar het goed 'doorleefd' krijgen van het werken met de Omgevingswet verdient aandacht. We bevelen drie dingen concreet aan: 1. rond de al voorziene evaluatie van de lijst bindend adviesrecht af en zorg dat ook impactvolle initiatieven onder de drempelwaarde de raad bereiken; 2. stel het

¹⁴ Gemeente Stein. (2021). *Participatiebeleid Omgevingswet*. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR676663/1>

¹⁵ Van Stipdonk, V., & Van den Berg, M. (2025). *Veel gedaan, genoeg te doen: metadossier en meta-analyse van 102 rekenkameronderzoeken naar participatie* (Vereniging van Rekenkamers). <https://www.rekenkamers.nl/metadossier-en-meta-analyse-participatie/>



delegatiebesluit vast zodat vooraf helder is wat het college zelfstandig afdoet en wat naar de raad gaat; 3. maak de werkafpraak dat het college de raad proactief informeert bij gevoelige initiatieven, ook waar dat juridisch niet hoeft; en 4. ga in gesprek met het college over het proces om de visie waar nodig te actualiseren of aan te vullen. Overweeg hierbij een werkgroep – zoals Heerde eerder met de klankbordgroep Omgevingswet deed – die zich aan de hand van ontwikkeling en casuïstiek verdiept, zodat de raad de nieuwe instrumenten in de vingers krijgt.

4. Benut het lopende participatietraject om de rol van de raad en de grip op participatie vast te leggen.

De gemeente werkt al aan nieuwe kaders (zomer 2026) en een verordening (najaar 2026), met een werkgroep en een interne organisatielijijn. Gebruik dat lopende traject – en het moment dat de kaders en de verordening voorliggen – om als raad een aantal zaken bewust te borgen. We bevelen aan om de nieuwe kaders in elk geval te toetsen op de volgende onderwerpen:

- Een voldoende scherpe, gedeelde invulling van wat de gemeente onder goede en voldoende participatie verstaat.
- Een heldere beschrijving wat van de raad, college en organisatie wordt verwacht en de momenten waarop je als raad aan zet bent rondom participatie. Bij voorkeur is de raad bij twee momenten aan zet is, vooraf bij de participatieopdracht en achteraf bij de besluitvorming.
- Concrete, navolgbare richtlijnen voor de uitvoeringspraktijk en de borging daarvan in de organisatie.
- De wijze waarop een vaste leer- en evaluatiecyclus wordt opgezet. Leg nu al in de kaders een terugkerend evaluatiemoment vast, gevoed door de verslagen die initiatiefnemers al opstellen en periodiek besproken met de raad, zodat leren niet afhankelijk wordt van individuele casuïstiek of incidenten.

Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transitieën werkend krijgen. Met advies, management en opleidingen helpen we mensen en organisaties bij duurzame veranderingen. Denk aan energie en klimaat, wonen, veiligheid, landbouw, mobiliteit, zorg en onderwijs. Onze kracht ligt in daadkracht. In het creëren van oplossingen die werkbaar zijn én werkbaar blijven. Samen met onze opdrachtgevers - en alle belanghebbenden daaromheen - werken we aan een samenleving die schoon, veilig, gezond en weerbaar is. Zo maken we blijvend impact op morgen.