

Onderwerp

Participatieverordening Nijmegen 2026

Programma	Bestuur en Organisatie	Behandeldatum	6 oktober 2026
Portefeuillehouder	H.M.F. Bruls en E.H. Lamers	Status	Openbaar

Advies

1. De reactiebrief aan de adviescommissie JMG vast te stellen, waarin we reageren op het gevraagde advies van de adviescommissie op de participatieverordening.
2. De reactiebrief aan de Seniorenraad vast te stellen, waarin we reageren op het gevraagde advies van de adviescommissie op de participatieverordening.
3. De reactiebrief aan de adviescommissie Kleurrijk Samenleven vast te stellen, waarin we reageren op het gevraagde advies van de adviescommissie op de participatieverordening.
4. De reactiebrief aan de Regenboograad vast te stellen, waarin we reageren op het gevraagde advies van de adviescommissie op de participatieverordening.
5. De reactiebrief aan de Cliëntenraad Participatiewet vast te stellen, waarin we reageren op het gevraagde advies van de adviescommissie op de participatieverordening.

Aan de Raad voor te stellen:

1. De Participatieverordening Nijmegen 2026 vast te stellen, waarmee:
 - a. Uitwerking wordt gegeven aan de leidende principes '*participatie als sleutel voor betrokkenheid van inwoners*' zoals vastgesteld door de gemeenteraad op 11 maart 2026.
 - b. Heldere regels worden gegeven, waarmee inwoners invloed kunnen uitoefenen op plannen en beleidsvoornemens van de gemeente;
 - c. Heldere regels worden gegeven voor overheidsparticipatie, waarmee de gemeente kan aansluiten bij initiatieven van inwoners of organisaties in Nijmegen;
 - d. Kaders worden gegeven voor het inwonersberaad en het uitdaagrecht waarmee deze een vaste plek krijgen in beleidsontwikkeling en uitvoering;
 - e. Invulling wordt gegeven aan de verplichting uit de Wet versterking participatie op decentraal niveau, waarbij de huidige Inspraakverordening wordt vervangen.

Aanleiding

In februari 2024 heeft de gemeenteraad de visie en koers voor participatie 'Ons samenwerken met de stad' vastgesteld. Op basis daarvan is een actieprogramma opgesteld waarin o.a. is opgenomen, onder de paragraaf 'gelijke afspraken over samenwerken met de stad' dat er een participatieverordening moet komen. Vervolgens heeft de gemeenteraad op 11 maart 2026 leidende principes bij de participatieverordening '*participatie als sleutel voor betrokkenheid van inwoners*' vastgesteld.

De participatieverordening is een wettelijke voorgeschreven verplichting op grond van artikel 150 van de Gemeentewet en deze dient uiterlijk 1 januari 2027 in werking te treden.

Beoogde impact: kaderstelling

We zijn een betrouwbare en omgevingsbewuste gemeente

- Besluiten zijn democratisch en zorgvuldig genomen en integraal afgewogen
- De Nijmegenaar kan met initiatief, kennis en expertise bijdragen bij het werk aan onze stad
- Ons handelen is transparant en controleerbaar en er wordt verantwoording afgelegd

Argumenten

Participatie is belangrijk. Deze tijd kent veel complexe vraagstukken, die de gemeente alleen in overleg of samen met inwoners en maatschappelijke partijen kan aanpakken. In de praktijk is gebleken dat participatie niet altijd voldoende van de grond komt. Deze nieuwe Participatieverordening Nijmegen 2026 (hierna: Verordening) beoogt bij te dragen aan de kwaliteit van lokale democratische processen, door daarvoor heldere (spel)regels te bieden. Daarmee is de kwaliteit van gemeentelijke beleidsvoornemens en projecten, en de samenwerking tussen gemeente en inwoners en maatschappelijke partijen gediend. Regels alleen zijn weliswaar een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde voor goede participatie. De echte uitdaging is om er ook naar te handelen. Daarom komen wij op een later moment nog met een handelingskader.

Hierna gaan we in op een aantal, veelal overeenkomstige aandachtspunten, die zijn ingebracht door de adviescommissies bij een eerdere conceptversie van de verordening.

1.1 Tekstvoorstellen van de adviescommissie JMG deels overnemen

De adviescommissie JMG heeft een vijftal tekstvoorstellen gedaan bij artikel 1 begripsomschrijvingen van de verordening. Daarvan hebben we de suggestie voor de omschrijving van 'beleid' overgenomen. De overige tekstvoorstellen nemen we niet over, omdat deze onzes inziens in de verordening en de toelichting daarop al voldoende duidelijk zijn of verduidelijkt worden.

1.2 Verduidelijken wat de rol van adviescommissies is bij besluitvorming in relatie tot het inwonersberaad

Alle adviescommissies hebben gevraagd om verduidelijking van de rol van de adviescommissies ten aanzien van nieuwe vormen van participatie en dan met name het inwonersberaad. Men vraagt daarbij aandacht voor de specifieke doelgroepen die zij vertegenwoordigen.

In algemene zin zien we een ondersteunende rol voor de adviescommissies om de doelgroepen die zij vertegenwoordigen te enthousiasmeren om deel te nemen aan een inwonersberaad, als zij daartoe worden uitgenodigd. Bij een inwonersberaad worden de deelnemers met een gewogen loting geselecteerd om zo een representatieve afspiegeling (dwarsdoorsnede) van de inwoners van Nijmegen te krijgen. Het is op grond van privacyregelgeving vanzelfsprekend onmogelijk om deelnemers te selecteren op grond van bijzondere persoonskenmerken als etniciteit, geloof, gender of seksuele voorkeur.

Wij zien geen reden om in de Participatieverordening de rol van de adviescommissies nader te verduidelijken. Deze rol is al in voldoende mate beschreven en op grond van artikel 84 van de Gemeentewet vastgelegd in specifieke regelingen per adviescommissie. Daarbij vraagt ons college voorafgaand aan besluitvorming over alle

voorstellen aan de gemeenteraad en over door ons college te nemen besluiten die betrekking hebben op relevante beleidsterreinen advies van de respectievelijke adviescommissie. Dat kan dus ontstaan of gevoed zijn door een inwonersberaad.

Bij een inwonersberaad wordt aan inwoners *voorafgaand aan de beleidsvorming* gevraagd om te komen met aanbevelingen of adviezen over een onderwerp. Na het organiseren van een inwonersberaad is het mogelijk dat er op grond daarvan nieuw of aanvullend beleid wordt ontwikkeld. Als daarvan sprake is, gaan de adviescommissies hun formele adviestaak vervullen op basis van beleidsvoorstellen, dus *voorafgaand aan de besluitvorming*.

2.1 Rol adviescommissies in relatie tot de Participatieverordening

Ook de Seniorenraad adviseert de gemeente om in de verordening expliciet aandacht te besteden aan de positie en rol van de bestaande adviescommissies en overlegstructuren. Zoals hiervoor al aangegeven zien wij daartoe geen reden. De participatieverordening is een juridisch instrument en regelt uitsluitend en veelal op hoofdlijnen, de wijze waarop de gemeente de participatieprocessen vormgeeft. Dat verandert niets aan de betrokkenheid en positie van de bestaande adviesorganen. Ook nu al wordt participatie georganiseerd rond belangrijke beleidsdossiers of ontwikkelingen in de openbare ruimte, naast advisering door de adviescommissies. Wij gaan in een handelingskader nog wel nadere richtlijnen geven voor de uitvoering. Daarin zullen we ook ingaan op de positie en samenwerking tussen de adviescommissies en bestaande wijkraden en buurtcomités, mede in relatie tot het uitdaagrecht en het inwonersberaad.

3.1 De adviezen aan aanbevelingen van de adviesraad Kleurrijk Samenleven komen overeen met de adviezen en aanbevelingen van de andere adviescommissies

4.1 Uitzonderingsgronden

De Regenboograad vraagt aandacht voor inclusie. De adviezen daartoe nemen wij graag ter harte, alleen niet in de verordening zelf. Zoals hiervoor al aangegeven komen wij nog met een handelingskader waarin de uitvoering van de verordening en participatie-instrumenten nog nader worden uitgewerkt.

Daarnaast wijst de Regenboograad erop dat termen als ‘spoedeisendheid’ en ‘niet opwegen tegen het publiek belang’ nadere invulling vragen. Dit zijn echter termen die heel moeilijk in algemene zin te verduidelijken zijn. Het zijn termen die in context betekenis krijgen. Daarom is in art 2 lid 5 van de participatieverordening opgenomen dat het bestuursorgaan *gemotiveerd* kan besluiten dat participatie of uitdaagrecht niet of slechts beperkt mogelijk is. Daarin moet de context van dat besluit nader beschreven worden.

De voorgestelde aanvulling op artikel 2 lid 5 sub f. nemen wij als volgt over:

[lid 5. *Het bestuursorgaan kan gemotiveerd besluiten dat participatie of uitdaagrecht niet mogelijk is, indien:*]

f. “het belang van participatie niet opweegt tegen het publieke belang of de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving.”

5.1 Zorg over de representativiteit van het inwonersberaad.

De Cliëntenraad stipt een punt aan, waarin de verordening zelf niet kan voorzien en de gewogen selectie voor een inwonerberaad evenmin. Ook bij de andere adviescommissies is er zorg over representativiteit.

Selectie van inwoners kan nu eenmaal niet op basis van kwalitatieve bijzondere persoonskenmerken en dat is uiteindelijk maar goed ook. Vastleggen daarvan is terecht niet toegestaan.

De cliëntenraad en de andere adviescommissies geven echter zelf een mogelijke tegemoetkoming in dit dilemma aan. De cliëntenraad en de adviescommissies, maar ook wijkraden en organisaties als Bindkracht10 kunnen inwoners stimuleren om deel te nemen aan een inwonersberaad, als zij daartoe een uitnodiging ontvangen. Dan vindt uiteindelijk nog steeds een 'blinde' selectie plaats, maar is de kans groter dat ook mensen die niet uit zichzelf zouden deelnemen, toch mee gaan doen.

Overigens waren onder de deelnemers bij het eerste inwonersberaad veel mensen, die we niet op reguliere inspraakbijeenkomsten tegenkomen.

6.1 Uitwerking gegeven aan de leidende principes zoals vastgesteld door de gemeenteraad.

Op 11 maart 2026 heeft de gemeenteraad acht leidende principes vastgesteld voor de participatieverordening, te weten:

- a. Samendoen;
- b. Zorgvuldige participatie en communicatie;
- c. Participatie als intrinsieke motivatie en als onderdeel van onze cultuur;
- d. Participatie passend bij de identiteit van de stad;
- e. De initiatiefnemer is verantwoordelijk;
- f. Het participatieplan is de basis;
- g. Meer ambitie op participatie door kinderen en jeugdigen;
- h. Criteria voor het uitdaagrecht.

Bij brief van 11 maart 2026 hebben wij de gemeenteraad bericht, dat dit deels algemene beleidsmatige uitgangspunten of houdingsaspecten betreft. Daartoe biedt de verordening als juridisch kader geen ruimte, maar ze worden door ons college zeer ter harte genomen en meegenomen bij de uitwerking van het beoogde handelingskader.

6.2 Heldere regels waarmee inwoners invloed kunnen uitoefenen op plannen en beleidsvoornemens van de gemeente

In de praktijk is gebleken dat participatie niet altijd goed van de grond komt. De verordening beoogt bij te dragen aan de kwaliteit van lokale democratische processen door daarvoor heldere regels te bieden. Daarmee is de kwaliteit van gemeentelijke beleidsvoornemens en projecten, en de samenwerking tussen gemeente en inwoners en maatschappelijke partijen gediend.

De verordening beoogt aan te zetten tot het vormgeven van een helder, transparant en zorgvuldig participatieproces met expliciete keuzes en afwegingen over doel, vorm en beïnvloedingsruimte van inwoners en andere belanghebbenden.

6.3 Heldere regels voor overheidsparticipatie, waarmee de gemeente kan aansluiten bij een initiatief van inwoners of organisaties in Nijmegen

Overheidsparticipatie begint, ongeacht het bestuursorgaan dat bevoegd is, met een verzoek aan ons college. Hiervoor is gekozen zodat het indienen van een verzoek laagdrempelig is en ook centraal ontvangen wordt. In het verzoek moet in ieder geval

de gewenste deelname van de gemeente beschreven worden die de indiener voor ogen heeft, de reden waarom en het resultaat dat de indiener wil bereiken.

Bij haar leidende principes heeft de gemeenteraad aangegeven: *“als Nijmegenaren zelf met een plan komen, proberen we hen zo goed mogelijk te helpen”* en *“we begeleiden ze bij het proces, zodat hun initiatieven tot hun recht komen.”*. We willen hierbij aantekenen dat volgens ons college plannen wel moeten bijdragen aan de gemeenschap, de stad en in lijn zijn met vastgesteld beleid. Ook is het volgens ons niet haalbaar om alle plannen dusdanig te ondersteunen in het proces zodat *‘alle initiatieven tot hun recht komen’*: er kunnen altijd redenen zijn, buiten de invloedssfeer van de gemeenten, die maken of een plan wel of niet tot wasdom komt.

6.4 Kaders voor het inwonersberaad en het uitdaagrecht waarmee deze een vaste plek krijgen in de besluitvorming.

Inwonersberaad

Een inwonersberaad is een groep inwoners die op basis van een gewogen selectie zijn ingeloot om samen na te denken over een beleidsthema. In een aantal bijeenkomsten krijgen zij informatie van experts, bespreken ze de verschillende kanten van het onderwerp en werken ze samen aan (beleids)adviezen.

De gemeenteraad kan besluiten tot het instellen van een inwonersberaad. De uitkomsten van het inwonersberaad worden openbaar gemaakt en met de samenleving gedeeld.

Inmiddels is een eerste inwonersberaad gehouden in 2025 met als beleidsthema Schone stad. Ons college is voornemens om in de komende coalitieperiode opnieuw een inwonersberaad te organiseren.

Uitdaagrecht

Het uitdaagrecht heeft betrekking op de uitvoering van publieke taken waar de gemeente verantwoordelijk voor is. Bij het uitdaagrecht kunnen niet alleen de taken, maar ook het bijbehorende budget op de begroting worden overgedragen aan het initiatief. De gemeente behandelt de initiatiefnemers als een volwaardige en gelijkwaardige partner.

De gemeenteraad geeft bij haar leidende principes een aantal criteria mee voor de uitvoering van het Uitdaagrecht en daarin kan ons college zich vinden:

- De initiatiefnemers zijn actief in de buurt of wijk van het gebied waar het initiatief plaatsvindt;
- De uitdaging gaat over een huidige lokale voorziening of gemeentelijke taak;
- Op basis van kennis en ervaring is aannemelijk dat de prestatie geleverd kan worden;
- De uitdaging wordt gesteund door de wijk of buurt (draagvlak);
- De uitdaging schaadt geen andere bewoners;
- De uitdaging past binnen de wet- en regelgeving;
- De kosten voor de uitvoering zijn niet hoger dan de huidige kosten.
- De uitdaging gaat over uitvoering.

Bij drie criteria (draagvlak, kosten en uitvoering) kunnen we ons voorstellen dat in beperkte mate uitzonderingen of afwijkingen wel mogelijk moeten zijn. Dat is met een uitzonderingsbepaling opgenomen in de verordening.

Kantttekeningen

De verordening biedt regels voor Participatie. Dat geeft een noodzakelijke, maar niet voldoende grondslag voor een goed participatieproces. De kwaliteit van de participatie is ook afhankelijk van de gekozen werkwijze en de intentie en houding van medewerkers die de participatie vormgeven. De leidende principes van de gemeenteraad verwijzen hier ook al naar. Dat vraagt nadere uitwerking in het beoogde handelingskader met aandacht voor selectie, opleiding, training en aansturing van medewerkers die daarmee zijn belast.

Financiën

Er zijn geen directe financiële consequenties verbonden aan de vaststelling van de verordening.

Participatie

De Participatieverordening is een juridisch instrument en grondslag voor participatie. Het vaststellen ervan is dus niet beleidsvormend. Dat maakt het, enigszins in tegenstrijd met het doel, lastig er brede inspraak op te organiseren. Er is op inhoudelijke onderdelen, waaronder het uitdaagrecht, wel overleg geweest met een klankbordgroep van betrokken inwoners en organisaties. En er is advies ingewonnen bij het kennisnetwerk Uitdaagrecht. Het concept is voor advies voorgelegd aan alle gemeentelijke adviescommissies.

Communicatie

De communicatie is gericht op organisaties/bedrijven, medewerkers en vooral ook inwoners. Zij moeten weten wat de participatieverordening betekent en wat zij daarvan in de praktijk kunnen verwachten. Duidelijk moet zijn wat inwoners van de gemeente kunnen verwachten, de afspraken over participatie en ruimte om mee te denken. De verwachtingen moeten helder zijn. Participatie betekent niet dat iedereen altijd mee kan beslissen. Wel moet vooraf duidelijk zijn waarover inwoners kunnen meepraten (en waarover niet), hoeveel invloed zij hebben en wat er met hun inbreng gebeurt.

Vervolg

De verordening wordt op de gebruikelijke wijze gepubliceerd en treedt, na vaststelling door de gemeenteraad, in werking op 1 januari 2027.

Bijlage(n)

- Participatieverordening Nijmegen 2026 met toelichting.
- Communicatieplan
- Advies adviescommissie JMG
- Advies Seniorenraad
- Advies Regenboograad
- Advies adviescommissie Kleurrijk Samenleven
- Advies Cliëntenraad Participatiewet
- Reactiebrief aan de adviescommissie JMG
- Reactiebrief aan de Seniorenraad
- Reactiebrief aan de Regenboograad
- Reactiebrief aan de adviescommissie Kleurrijk Samenleven
- Reactiebrief aan de Cliëntenraad Participatiewet