

Onderwerp

Leidende principes bij de participatieverordening:
participatie als sleutel voor betrokkenheid van inwoners

Programma	Bestuur en Organisatie	Collegebesluit	nvt
Portefeuillehouder	H.M.F. Bruls	Behandeldatum Raad	11 maart 2026
Indieners	Rosalie Thomassen, Biljana Markovic, Eline Lauret, Léonie Janssen, Delano van Luik, Louisa Tumiwa, Maartje Maas, en Jasmijn de Vries-Kraaijeveld	Status	Openbaar

Samenvatting

Met dit voorstel geeft de gemeenteraad leidende principes mee voor de nieuwe participatieverordening van de gemeente Nijmegen, die uiterlijk 31 december 2026 door de raad moet worden vastgesteld. Hiermee geeft de gemeenteraad uitvoering aan zijn besluit bij het actieprogramma Samenwerken met de Stad: 'we schrijven het verhaal van de lokale democratie die we willen zijn' en aan zijn amendement 'Komt tijd, komt raad' bij de visie en koers voor participatie en democratische vernieuwing.

Voorstel

1. De volgende leidende principes vast te stellen voor de nieuwe participatieverordening:
 - a. Samen doen;
 - 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.
2. In de verordening vast te leggen dat het college jaarlijks enkele participatieprojecten evalueert en aan de resultaten aan de gemeenteraad aanbiedt.
3. Als raad zelf de leidende principes te evalueren en daarvoor een passend moment te kiezen wanneer de participatieverordening enige tijd in uitvoering is.

Aanleiding

Er zijn verschillende aanleidingen voor dit initiatiefvoorstel. Allereerst vervangen we in verband met de Wet versterking participatie op decentraal niveau onze inspraakverordening door een participatieverordening. Dat gebeurt uiterlijk per 31 december 2026. De wet regelt dat inwoners meer betrokkenheid krijgen bij de uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid en ook bevat de wet een verplichting voor gemeenten om in de verordening voorwaarden voor toepassing van het uitdaagrecht op te nemen (de

mogelijkheid voor inwoners en maatschappelijke partijen om de uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen).

Ten tweede vindt onze raad goede participatie erg belangrijk en heeft dat de afgelopen jaren in diverse beleidsnota's en initiatiefraadsvoorstellen bekrachtigd (hieronder zetten we de belangrijkste op een rij). De raad ziet de leidende principes uit dit beleid graag terug in de participatieverordening.

Als definitie van participatie en participatief werken hanteren we de definitie zoals beschreven in het raadsvoorstel inwonersparticipatie uit 2019: *het actief betrekken van inwoners bij de totstandkoming, uitvoering, monitoring, evaluatie en doorontwikkeling van beleid en het geven van ruimte aan inwoners die met eigen initiatieven komen.*

Relevante besluitgeschiedenis

Op verschillende momenten heeft de gemeenteraad in besluitvorming richtingen en kaders vastgelegd voor de manier waarop hij participatie wil vormgeven. We noemen er een aantal:

- het ambitiedocument Meedoen in Nijmegen uit 2012, op basis waarvan de inspraakverordening werd aangepast;
- het initiatiefraadsvoorstel inwonersparticipatie uit 2019 en het daaruit voortvloeiende tienpuntenplan voor inwonersparticipatie;
- het participatiebeleid voor het ruimtelijk domein uit 2022;
- het geamendeerde raadsvoorstel visie en koers voor participatie en democratische vernieuwing (ons samenwerken met de stad) uit 2024;
- het raadsvoorstel vaststelling onderdelen van het actieprogramma samenwerken met de stad uit 2024.

Dit initiatiefvoorstel gaat verder met de kaders die de raad in bovengenoemde raadsbesluiten heeft vastgelegd en is dus een aanvulling daarop.

Beoogde impact: wijziging kaders

1. De leidende principes

De gemeenteraad benoemt een aantal leidende principes waarmee hij richting wil meegeven aan de participatieverordening die later dit jaar aan de gemeenteraad wordt aangeboden. De principes zijn gebaseerd op de ervaringen die de afgelopen periode met participatie zijn opgedaan en de lessen die wij daaruit trekken. Het gaat om de volgende 8 punten:

a. Samen doen

Participatie doe je samen met inwoners, verenigingen, maatschappelijke organisaties en/of ondernemers. Samen heb je meer kennis, ervaringen en ideeën. Samen zijn we Nijmegen. En samen is ook met iedereen. Met onze Nijmeegse participatie willen we iedereen bereiken en betrekken. De drempel moet zo laag mogelijk liggen. Nijmegen is een pluriforme stad en dat willen we goed benutten. We doen daar moeite voor.

b. Zorgvuldige participatie en communicatie

De ambitie is dat de participatieprocessen zorgvuldig worden ingevuld. We willen dat de inwoners ervaren dat de participatie zorgvuldig is verlopen en dat zij een eerlijke kans hebben gehad om mee te doen. Dat de overheid dienend en benaderbaar is. En dat de gemeente niet alleen inwoners en bedrijven opzoekt als zij zelf iets wil bereiken, maar

regelmatig haar oor te luisteren legt in de samenleving om te horen wat er speelt en daar zo nodig en in overleg iets mee te doen.

We verlangen ook goede communicatie. Dat is immers cruciaal voor de participatie-ervaringen van inwoners. Informeren is wat de gemeenteraad betreft geen participatie (participatie begint pas bij adviseren), maar goede informatie en communicatie zijn wél een essentiële randvoorwaarde. Zij kunnen weerstanden en teleurstellingen voorkomen. Door vooraf goed en gemotiveerd aan te geven hoe de participatie vormgegeven wordt, dragen we bij aan een juiste verwachting bij inwoners. Essentieel daarbij is dat altijd tijdig wordt teruggekoppeld. Ook als iets anders loopt dan verwacht.

c. Participatie als intrinsieke motivatie en als onderdeel van onze cultuur

Participatie hoort volwaardig onderdeel te zijn van een proces. Het moet vanzelfsprekend zijn om bezig te zijn met participatie, en het mag nooit een bijzaak zijn. Deze cultuuromslag is nodig en kost tijd. Het blijft leren en experimenteren. Met dit besluit roept de gemeenteraad het college op om die cultuurverandering vorm te geven. Participatie volgt uit de intrinsieke motivatie dat het de plannen beter maakt. Of de gemeente zelf de initiatiefnemer is of niet, participatie mag niet een afvinklijst zijn. De initiatiefnemer betreft de inwoners actief en vroegtijdig bij de planvorming.

d. Participatie passend bij de identiteit van de stad

Nijmegen is een unieke stad in Nederland, gelegen aan de Waal. Een open, sociale en leefbare stad met een vriendelijke uitstraling. Nijmegenaren nuilen misschien, maar ze zetten wel de schouders eronder. Een goed participatiebeleid past bij de identiteit van de stad. Daarom sluit het Nijmeegse participatiebeleid aan bij de volgende Nijmeegse kenmerken:

- Nijmegenaren hebben vaak een mening. Ze krijgen de ruimte om die te delen.
- Nijmegen is een informele stad. De participatie zal daarom ook informeel zijn.
- Participatie is laagdrempelig en persoonlijk, met een menselijk gezicht.
- Het stadhuis is een uitnodigende plek.
- In de stad zitten veel netwerken. We zoeken deze actief op en gaan met hen in gesprek.

e. De initiatiefnemer is verantwoordelijk

De initiatiefnemer van een project is altijd verantwoordelijk voor het participatieproces. Dat betekent dat de gemeente vaak, maar niet altijd verantwoordelijk is voor de participatie. Wel vinden we het als gemeente belangrijk dat ook bij projecten van externe initiatiefnemers goede participatie plaatsvindt. Daarom dringt de gemeente er bij initiatiefnemers op aan om het participatiebeleid als richtlijn aan te nemen en daarnaar te handelen.

De gemeenteraad realiseert zich de zoektocht hierin. De gemeente kan immers geen vormvereiste koppelen aan verplichte participatie. Wel willen we hier als gemeenteraad goed de vinger aan de pols houden, bijvoorbeeld door ergens zelf op bezoek te gaan of met belanghebbenden in gesprek te gaan.

Als Nijmegenaren zelf met een plan komen, proberen we hen zo goed mogelijk te helpen. We begeleiden ze bij het proces, zodat hun initiatieven tot hun recht komen.

f. Het participatieplan is de basis

We vinden het belangrijk dat het participatieproces zorgvuldig wordt doorlopen. Een participatieplan helpt daarbij. Sinds de Omgevingswet zijn ook initiatiefnemers van omgevingsplannen verplicht dit te doen. We verwachten van alle initiatiefnemers dat zij een participatieplan schrijven. In het participatieplan staat onder andere wat de initiatiefnemer aan participatie wil gaan doen en waarom. Dit zorgt ervoor dat de initiatiefnemer goed nadenkt over de participatie. Ook geeft het participatieplan het controlerend orgaan de mogelijkheid om te zien wat er gebeuren gaat.

g. Meer ambitie op participatie door kinderen en jeugdigen

Onze ombudsman heeft de gemeente onlangs opgeroepen om bij het maken van (toekomstige) gemeentelijke regels en beleid, als het gaat om zaken die kinderen raken, de Kinderrechtentoets van de Kinderombudsman te gebruiken.

De raad heeft het belang hiervan onderstreept bij zijn motie 'Duidelijkheid vanaf de start' (vastgesteld op 17 december 2025). Verder heeft de raad op 10 september 2025 de motie buiten de orde 'Als ik de baas zou zijn van Nijmegen...' aangenomen, op basis waarvan Nijmegen zich heeft aangesloten bij het Child Friendly Cities Initiative (CFCI) van Unicef. De motie roept ook op tot een onderzoek hoe dit verder kan worden versterkt in de opgave 'samenwerken met de stad'.

De gemeenteraad ziet de meerwaarde van een uitwerking in de participatieverordening. Zo is voor ieder inzichtelijk waar men op kan rekenen. De raad ziet ook kansen in het beter benutten van de al bestaande Kinderraad en Jongerenraad, zodat zij een volwaardige rol in participatie krijgen, in plaats van alleen een educatief project.

h. Criteria voor het uitdaagrecht

Bij de vaststelling van de visie en koers voor participatie en democratische vernieuwing (Ons samenwerken met de stad) en bij de vaststelling van het Actieprogramma samenwerken met de Stad V1.0 heeft de gemeenteraad al besloten om directe invloed op plannen en besluiten door Nijmegenaren vast te leggen. Daarbij gaat het specifiek om het uitdaagrecht, de burgerbegroting, het burgerberaad, preferenda en de burgerkamer. De gemeenteraad verwacht dat het college dit verder uitwerkt en een voorstel aan de gemeenteraad voorlegt. Specifiek voor het uitdaagrecht geldt dat er op grond van de "Wet versterking participatie op decentraal niveau" een wettelijke plicht is voor gemeenten om dit mogelijk te maken vóór 1 januari 2027. Voor de verdere uitwerking vindt de gemeenteraad de volgende criteria belangrijk:

- 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.
- 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.

2. De rol van de gemeenteraad

Voorafgaand aan een participatietraject is de rol van de raad kaderstellend. Hij geeft duidelijkheid over ruimte voor participatie, wat de kaders zijn en welke aanpak gekozen wordt. De verordening is daarvoor een van de instrumenten.

Na de participatie controleert de raad of de eerder gemaakte afspraken goed gevolgd zijn. Voor zover de raad een besluit neemt over de ontwikkeling die onderwerp van participatie was, maakt de raad duidelijk wat er gedaan is met de inbreng en welke belangenafweging de raad maakt.

Ook tijdens de participatie is controle van het college en toetsing van de kwaliteit van het proces mogelijk met de instrumenten die de raad ter beschikking heeft. De raad grijpt niet zomaar rechtstreeks in tijdens een participatieproces, om het vertrouwen in de gemeente niet te beschadigen.

Verder organiseert de gemeenteraad ook zijn eigen inspraak voorafgaand aan de besluitvorming. Daar zien we een aantal verbetermogelijkheden. Niet iedere inwoner voelt zich immers even prettig bij een formele inspraak en bovendien is de tijd daar kort. Als gemeenteraad blijven we daarom inzetten op het vaker zelf op bezoek gaan in een wijk waar iets speelt. We willen meer ruimte voor dialoog en een goed gesprek, zodat we ook zelf voldoen aan de leidende principes die we in dit voorstel hebben opgeschreven. We willen actiever 'het stille midden' spreken en opzoeken. Dit pakken we op in de nieuwe bestuursperiode.

Het inwonersberaad waarmee nu voor het eerst geëxperimenteerd is, zien wij als een kansrijk instrument, dat we in het vervolg liever eerder in de bestuursperiode uitgevoerd zien. Wij stellen daarom voor dat raad en college voortaan in het eerste jaar van een bestuursperiode met elkaar in gesprek gaan over een geschikt onderwerp voor een inwonersberaad, zodat dit uiterlijk in het tweede jaar kan worden afgerond.

Relatie met de doelenboom

Dit voorstel draagt bij aan de volgende ambities en doelen in de stadsbegroting 2026:

- We zijn een betrouwbare en omgevingsbewuste gemeente (programma bestuur en organisatie)
 - 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 werk is toekomstgericht en er wordt geleerd van het handelen om prestaties te verbeteren
 - Ons handelen is transparant en controleerbaar en er wordt verantwoording afgelegd
- Wij stimuleren positieve en samenhangende ontwikkeling in iedere wijk/buurt (programma Welzijn, wijkontwikkeling en zorg)
 - We hebben wijken met een vitaal & gezond leefklimaat waar inwoners zich thuis voelen en mee kunnen doen.

Argumenten

1. Waarom deze leidende principes?

Wanneer we de leidende principes hanteren, versterken we onze participatie en de ontwikkeling van onze stad. Als gemeente gaan we meer werken vanuit de intrinsieke

motivatie dat plannen beter worden van participatie. We werken navolgbaar en we communiceren duidelijk, zodat ieder weet waar hij aan toe is. Nadrukkelijk is het hiermee niet ons streven dat plannen voortaan zonder slag of stoot door iedereen geaccepteerd worden. Het 'wegpoetsen' van inhoudelijke verschillen en volop inzetten op het verkrijgen van draagvlak is niet ons doel. Wel zijn we ervan overtuigd dat luisteren en met elkaar in gesprek gaan, ertoe leiden dat argumenten over en weer beter voor het voetlicht komen. Draagvlak kan een bijproduct zijn van een zorgvuldig participatieproces, omdat belanghebbenden zich gehoord voelen en zich kunnen vinden in het resultaat.

2. Waarom een jaarlijkse evaluatie van enkele participatieprojecten?

Participatie is complex en verdient en vereist maatwerk. Dat betekent dat de bereidheid er moet zijn om te leren en te experimenteren. We nemen hierbij de ervaringen van de deelnemers en initiatiefnemers mee. De initiatiefnemer maakt daarom na ieder participatieproces een participatieverslag, waarin hij reflecteert op het proces. Wat ging wel goed, wat ging niet goed en wat zou je de volgende keer beter kunnen doen? Het college biedt enkele van de evaluaties aan de gemeenteraad aan, voorzien van eigen bestuurlijke reflecties. De gemeenteraad kan de evaluaties agenderen en desgewenst gesprekken aangaan met alle betrokkenen. Daarmee leren we van wat we doen.

Kanttekeningen

Niet alles is beïnvloedbaar

Wij realiseren ons dat we als gemeente hoge ambities hebben. Voor zover wij zelf initiatiefnemer zijn, kunnen wij sturen op het nemen van verantwoordelijkheid voor participatie die aan onze principes voldoet. Er zijn echter ook veel andere initiatiefnemers in onze stad. In hoeverre ons participatiebeleid een vaste waarde in Nijmegen wordt, hangt dus niet alleen van ons af. Daarnaast kunnen andere waarden, zoals snelheid, soms tegenstrijdig 'voelen' met een als langdurig ervaren participatietraject. De raad onderkent dat. Tegelijkertijd geloven we in de kracht van Nijmegenaren en van deze principes en denken we dat er nog voldoende winst te halen is in het beter vastleggen ervan.

Een cultuuromslag kost tijd

Goed inbedden én uitvoeren van participatie kost tijd, zeker nu deze ook gepaard gaat met nieuwe instrumenten en vormen. Die tijd willen we nemen. We monitoren hoe het loopt en stellen zonodig bij.

Fatale termijn

Dit voorstel heeft geen fatale termijn.

Gesprek met de stad

De afgelopen jaren heeft de gemeenteraad op diverse manieren het gesprek met de stad opgezocht. Bij sommige participatietrajecten zijn leden van de gemeenteraad nauw betrokken geweest en de evaluaties daarvan zijn in de raad besproken. Ook heeft er, op basis van de nota participatiebeleid voor het ruimtelijk domein, de afgelopen jaren een zogenaamd hoofdrolspelersoverleg ruimtelijke participatie gefunctioneerd, dat waardevolle inzichten heeft opgeleverd. Tenslotte hebben de raadsleden die als steller van dit voorstel fungeren, de afgelopen jaren hun oor te luisteren gelegd in de stad.

Financiën

De financiële gevolgen van dit voorstel passen binnen de begroting, programma Bestuur en Organisatie, en binnen de in eerdere voorstellen reeds geschetste financiële dekking.

Vervolg

Later dit jaar stelt de gemeenteraad de participatieverordening vast.

Bijlagen

Ter informatie

Dit initiatiefvoorstel is tot stand gekomen dankzij het onderzoek van de heer Cas Revenberg, februari – juli 2025.

1. Onderzoeksrapport ‘Kaderstellend document Participatie Nijmegen 2025 - Ons samenwerken met de stad’.
2. Masterthesis ‘Naar representatie in participatie - Een onderzoek naar participatie in Nijmegen dat iedereen bereikt’ voor de Radboud Universiteit, faculteit der managementwetenschappen.