Raadsvoorstel
Openbaar

Nijmegen

Onderwerp
Voorstel tot aanpassing van het Reglement van Orde in verband met de benoeming van fractievolgers

Programma	Bestuur en Organisatie	**Collegebesluit**	Nvt
Portefeuillehouder	H.M.F. Bruls	**Behandeldatum Raad**	11 november 2026
		Status	Openbaar

Samenvatting
Het voorstel is om artikel 8b van het Reglement van Orde aan te passen. Dit artikel regelt de manier waarop de gemeenteraad fractievolgers benoemt. De gemeenteraad heeft daar keuzevrijheid in. Tot voor kort heeft de gemeenteraad daar geen gebruik van gemaakt.
De afgelopen maanden echter heeft de raad herhaaldelijk in meerderheid tegen benoemingen gestemd. Dat is een nieuwe situatie, waar de raad externe juridische reflectie op heeft gevraagd. Eén van de aanbevelingen is om te voorkomen dat er bij de besluitvorming over benoemingen willekeur ontstaat. Dat kan door het uitwerken van een beslissingskader of door het schrappen van de keuzemogelijkheid voor de gemeenteraad. Daarin voorziet dit voorstel.

Voorstel
1. Het wijzigingsbesluit Reglement van Orde vast te stellen, waarin
    a. De raad fractievolgers benoemt indien deze voldoen aan de eisen zoals geformuleerd in artikel 8b lid 4, 5 en 6;
    b. De raad de benoeming van een fractievolger intrekt als deze niet meer voldoet aan het in het artikel gestelde.
2. De wijziging te laten ingaan op 16 november 2026.

Aanleiding
De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om, op voordracht van fracties in de gemeenteraad, fractievolgers te benoemen. Tot een aantal maanden geleden nam de raad deze besluiten zonder stemming. Sindsdien is de situatie gewijzigd. De raad heeft in de afgelopen maanden herhaaldelijk in meerderheid tegen benoemingen gestemd.
Over de ontstane situatie heeft de raad externe juridische reflectie gevraagd. Eén van de aanbevelingen is om als raad te voorkomen dat er bij de besluitvorming over benoemingen willekeur ontstaat. Daarom wordt hier voorgesteld om artikel 8 van het Reglement van Orde aan te passen. Ook wil de raad borgen dat het voor raadsleden realistisch is om de belangrijkste gespreksrondes te kunnen bijwonen.

Relevante besluitgeschiedenis
Artikel 8b over het benoemen van fractievolgers staat al zeer geruime tijd in deze vorm in het Nijmeegse Reglement van Orde. Tot voor kort waren dergelijke benoemingen een formaliteit. Nu dit niet meer het geval is, wil de gemeenteraad de regelgeving aanpassen.

Beoogde impact: kaderstelling

Argumenten
1. *De gemeenteraad wil helderheid scheppen in de manier waarop hij fractievolgers benoemt*

Na de stemming over de benoeming van fractievolgers op 6 mei 2026 heeft de voorzitter van de gemeenteraad een juridische reflectie gevraagd aan de hoogleraren Geerten Boogaard en Hansko Broeksteeg. Deze is bij het voorstel gevoegd (bijlage 2).
De hoogleraren geven aan dat de raad bij de huidige formulering van ons Reglement van Orde de mogelijkheid heeft om niet tot benoeming van fractievolgers over te gaan.
Zij wijzen de gemeenteraad er ook op dat op deze afweging van de raad de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing zijn. Een citaat uit de reflectie:
Belangrijke beginselen in dit verband zijn het verbod van willekeur, het negatieve verbod op misbruik van bevoegdheden en de positieve plicht om een bevoegdheid alleen te gebruiken voor het doel waarvoor hij gegeven is. Die beginselen schrijven voor dat er algemene criteria worden geformuleerd of gehanteerd waar partijen op voorhand rekening mee kunnen houden als zij hun lijst samenstellen, en dat die criteria ook verband houden met het doel wat de raad voor ogen had en heeft bij de mogelijkheid om fractievolgers überhaupt te mogen benoemen.

De wetgever heeft destijds in de memorie van toelichting bij artikel 16 van de Gemeentewet, dat gaat over het Reglement van Orde, laten optekenen dat men ervan uitgaat dat er op lokaal niveau zorgvuldig wordt omgesprongen met de rechten van raadsminderheden, hierbij vertrouwend op democratische tradities.

De raad onderschrijft de verplichting om helder te zijn over de criteria die gelden voor de benoeming van fractievolgers. Dat kan op twee manieren: met een imperatieve bepaling (in dat geval benoemt de gemeenteraad de fractievolgers als de commissie voor geloofsbrieven positief adviseert en vervalt de keuzemogelijkheid voor de raad) of door het opstellen van een beslissingskader waaraan te benoemen fractievolgers voldoen.

3. *De gemeenteraad kiest voor een imperatief geformuleerde bepaling, omdat het niet is gelukt om een sluitend beslissingskader uit te werken*

De gemeenteraad heeft een aantal mogelijkheden voor een beslissingskader onderzocht:

a. het verplicht stellen van een VOG;
b. het uitsluiten van fractievolgers in verband met lidmaatschap van een verboden organisatie en/of gedragingen die de democratische rechtsstaat en het openbaar gezag aantasten;
c. het uitsluiten van fractievolgers die grensoverschrijdend gedrag ten opzichte van de gemeente(raad) hebben vertoond.

Ad a. De raad kiest hier niet voor. Een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) is voor sommige functies wettelijk verplicht, maar dit geldt niet voor raadsleden en fractievolgers. Ook lijkt het voor een gemeente niet toegestaan om het aanleveren van een VOG als voorwaarde te stellen voor het vervullen van een dergelijke functie in de politiek.
De gemeenteraad vond en vindt het wél wenselijk dat politieke partijen een VOG verlangen van partijleden. De partij is immers verantwoordelijk voor het waarborgen van de integriteit van potentiële kandidaten. Eventuele bedenkingen dienen te worden onderzocht en een VOG aanvraag is een van de middelen die hiervoor ingezet kan worden. Hoewel niet sluitend, geeft de VOG ten dele antwoord op de vraag of het justitiële verleden van een kandidaat een risico vormt voor de functie die bekleed gaat worden.

Ad b en c. De gemeenteraad wil met deze uitsluitingsgronden de democratie beschermen en bijdragen aan haar weerbaarheid. Tijdige en voldoende informatie, transparantie, kritiek, debatten en een diversiteit aan meningen zijn essentieel voor het raadsdebat. Maar voor desinformatie, ondermijning en ideologieën of activiteiten die de rechtsorde ondermijnen, is in de Nijmeegse gemeenteraad geen plaats. In 2025 heeft de gemeenteraad dat ook bevestigd bij de vaststelling van de nieuwe gedragscode.
Gezocht is daarom naar een formulering waarbij fractievolgers niet worden toegelaten als zij zich schuldig maken of hebben gemaakt aan activiteiten als[1]:

- systematisch haatzaaien;
- angst verspreiden;
- doelbewust desinformatie verspreiden;
- demoniseren en intimideren;
- verwerpen van wet- en regelgeving;
- pogingen om een parallelle samenleving tot stand te brengen waarbij het gezag van de Nederlandse overheid en het rechtssysteem wordt afgewezen.

Het wetboek van Strafrecht formuleert ook een aantal bepalingen die in dit verband relevant zijn, bijvoorbeeld:

- Aantasting van de staatsveiligheid: Artikel 92 tot en met 95a stellen onder meer samenspanning, aanslagen en opruiing tegen de regering of het grondwettelijk staatsbestel strafbaar.
- Bedreiging en smaad: Artikel 285 stelt het bedreigen van personen (zoals politici) met zware misdrijven strafbaar.
- Geweld en discriminatie: Artikel 137c en 137d verbieden groepsbelediging, aanzetten tot haat en discriminatie.
- Daarnaast is de strafrechtelijke aanpak van ondermijning recent uitgebreid met de Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit (Staatsblad 2025, 333). In deze wetten staan geen politieke criteria, maar ze richten zich op ondermijnende netwerken.
- Deelname aan een criminele organisatie (artikel 140)
- Deelname aan een terroristische organisatie (artikel 140a)

Hoewel de gemeenteraad geen enkele ruimte wil bieden aan bovenstaande activiteiten, kiest hij er niet voor om deze bepalingen bij de benoeming van fractievolgers een rol te laten spelen. Het op een sluitende wijze inpassen in het Reglement van Orde is te ingewikkeld en verder is er ook geen helder uitsluitsel wie erop toetst. Deze rol neerleggen bij de commissie voor geloofsbrieven ziet de gemeenteraad als problematisch, aangezien de commissie nauwelijks middelen heeft om zo'n toets uit te voeren.
De gemeenteraad kan zich wél voorstellen dat een landelijke verkenning om te komen tot dergelijke criteria, in deze tijd meerwaarde heeft.

Conclusie
De gemeenteraad concludeert dat het uitwerken van een beslissingskader niet gelukt is. De raad heeft ook de wens om uit de nu ontstane impasse te komen. Daarom is het voorstel dat de benoeming door de gemeenteraad van fractievolgers plaatsvindt als uit het onderzoek van de commissie voor geloofsbrieven geen onregelmatigheden blijken.

[1] De opsomming is ontleend aan de site van de AIVD

4. *Het huidige artikel mist een bepaling dat de raad de benoeming van fractievolgers intrekt*

Voorafgaand aan het opstellen van dit raadsvoorstel heeft een vergelijking plaatsgevonden met de bepalingen over fractievolgers / commissieleden in 10 andere grote steden. Daaruit blijkt dat de meeste steden ook een bepaling hebben waarin omschreven staat dat de raad een benoeming intrekt als een fractievolger niet meer aan de in het artikel gestelde eisen voldoet. Het Nijmeegse Reglement van Orde kent zo'n bepaling nog niet. Het voorstel is om deze toe te voegen, zodat de raad ook kan ingrijpen als een fractievolger niet meer voldoet aan de eisen in artikel 8ab en de fractie waarvoor iemand actief is, geen actie wil ondernemen.

Kanttekeningen

De hier voorgestelde aanpassing van het Reglement van Orde levert geen oplossing voor het buiten de deur houden van fractievolgers die zich schuldig maken aan ondermijnende of ondemocratische activiteiten en/of grensoverschrijdend gedrag.
Mocht de situatie zich voordoen dat de gemeenteraad om die reden niet besluit tot de aanpassing van het Reglement van Orde, dan ligt een aanpassing van het vergaderschema van de gespreksrondes in de rede. Dit in verband met het vereiste uit artikel 82 lid 3 Gemeentewet, dat stelt dat raadscommissies evenwichtig moeten zijn samengesteld. Zoals omschreven in de juridische reflectie: *Als het een bepaalde politieke partij om inhoudelijke redenen onmogelijk wordt gemaakt om fractievolgers te benoemen, mag het commissiestelsel dat niet meer veronderstellen. Dan moet het voor de verkozen raadsleden realistisch zijn om de belangrijkste commissievergaderingen te kunnen bijwonen.*
Uit navraag bij de stellers van de juridische reflectie blijkt dat 'de belangrijkste commissievergaderingen' gelezen kan worden als de vergaderingen die ter voorbereiding op de besluitvorming in de raadsvergadering plaatsvinden. Onder de paragraaf 'vervolg' wordt hier nader op ingegaan.

Financiën

Dit voorstel heeft geen financiële consequenties.

Participatie

Het voorstel heeft interne werking voor de gemeenteraad en is daarom niet voorgelegd voor participatie aan externen.

Communicatie

De wijziging van het Reglement van Orde wordt na besluitvorming op de voorgeschreven wijze gepubliceerd via overheid.nl.

Vervolg

De raad wil borgen dat het voor ieder raadslid mogelijk blijft om de belangrijkste gespreksrondes bij te wonen. In het geval dat de wijziging van het Reglement van Orde niet op een meerderheid in de gemeenteraad kan steunen, komt dat in gevaar. Om dat te voorkomen, is een aanpassing van het vergaderschema nodig.
De verantwoordelijkheid voor het plannen en voorbereiden van het gespreksrondes ligt bij het presidium (artikel 8d van het Reglement van Orde). In bijlage 4 heeft het presidium uitgewerkt op welke manier zo'n aanpassing eruit kan zien. Het presidium heeft daarbij

rekening gehouden met de zorgen bij raadsfracties dat zij mogelijk genoodzaakt worden om in de middag te gaan vergaderen.
Mocht de gemeenteraad er niet in slagen om in meerderheid een aanpassing van het Reglement van Orde vast te stellen, dan zal het presidium de gespreksrondes zodanig plannen, dat raadsvoorstellen nooit naast elkaar worden gepland. Daarbij zal het presidium zich zoveel mogelijk beperken tot de gebruikelijke woensdagavonden. Zie verder de bijlage.

Fatale termijn
Voor dit voorstel geldt geen fatale termijn. Wel is het nuttig om de huidige impasse door de niet toereikende regelgeving niet te lang te laten voortduren.

Openbaarheid
Dit voorstel is openbaar.

Bijlagen

Bijlage 1: Wijzigingsbesluit
Bijlage 2: Juridische reflectie
Bijlage 3: onderzochte alternatieve formuleringen voor het artikel in het Reglement van Orde
Bijlage 4: Aanpassingen in het vergaderschema