Universiteit Leiden
Rechtsgeleerdheid

Afdeling staats- en bestuursrecht
Thorbeckeleerstoel

Steenschuur 25
2311 ES Leiden

Gemeenteraad van Nijmegen
t.a.v. H. Bruls, burgemeester

Nummer		*Datum*	18 juni 2026
Uw brief van	28 mei 2026	*Doorkiesnr.*	1784
Onderwerp	Reflectie	*Contactpersoon*	Prof. mr. G. Boogaard

Geachte fractievoorzitters, geachte voorzitter van de gemeenteraad,

Op 28 mei zijn wij gevraagd om vanuit juridisch perspectief te reflecteren op de gang van zaken op 6 mei jl., toen de gemeenteraad van Nijmegen besloot twee kandidaat-fractievolgers van Forum voor Democratie niet in de raadscommissie te benoemen. U vroeg onze reflectie met name te richten op de volgende punten:

- In hoeverre bestaat er juridische ruimte om als raad af te wijken van het advies van de commissie van geloofsbrieven?
- Is het voorstelbaar dat de situatie van 6 mei zich nog eens gaat herhalen. In hoeverre is het zinvol om een beslissingskader verder uit te werken?
- Hoe verhoudt zich de ontstane situatie met de evenwichtige vertegenwoordiging in raadscommissies zoals verwoord in artikel 82 van de Gemeentewet?

Dit briefadvies bevat onze reflectie. Naar de feiten hebben wij verder geen eigen onderzoek gedaan. Voor zover relevant gaan we af op wat in openbare bronnen viel te lezen.

Vooraf een terminologische kwestie. Het begrip fractievolger kan zodanig worden geïnterpreteerd, dat de fractie enkel ondersteuning zoekt voor haar eigen werkzaamheden. Dan zou alleen de fractie gaan over de vraag wie daarin benoemd wordt. In Nijmegen is de fractievolger echter meer dan dat; hij/zij is tevens commissielid. Dat vergt een raadsbesluit. De fractievolger is dus meer dan alleen een volger van de fractie.

Classified as Internal | Intern

De ruimte voor de raad om bij de benoeming van fractievolgers af te wijken van het advies van de commissie van geloofsbrieven hangt af van de kwalificatie van de bevoegdheid om commissieleden te benoemen. Is dat een *gebonden* bevoegdheid waarvan de raad op de voorgeschreven wijze gebruik moet maken tenzij niet is voldaan aan een aantal limitatief opgesomde voorwaarden? Of is het een *vrije* bevoegdheid in de zin dat de raad aanvullend op de toetsing van door de commissie van geloofsbrieven nog een eigen afweging mag maken? De benoeming van de raadsleden is een duidelijk voorbeeld van een gebonden bevoegdheid: verkozen verklaarde inwoners die voldoen aan de vereisten voor benoembaarheid moeten door de raad tot het lidmaatschap worden toegelaten. De benoeming van wethouders is een voorbeeld van een vrije bevoegdheid waarin de raad een ruime vrijheid heeft om een voorgedragen kandidaat-wethouder om wat voor reden dan ook niet te benoemen.

De bevoegdheid om fractievolgers te benoemen, berust in Nijmegen op artikel 8b van het Reglement van Orde.

> ***Artikel 8b Fractievolgers***
>
> *1. Op voordracht van de fracties kan de raad personen die geen lid zijn van de raad tot fractievolgers benoemen.*
>
> *2. De raad benoemt ten hoogste zes fractievolgers per fractie.*
>
> *3. Fractievolgers kunnen deelnemen aan bijeenkomsten of andere activiteiten van of namens de raad die door de raad of het seniorenoverleg daartoe worden aangewezen.*
>
> *4. De artikelen 10, 11, 12, 13, 15 en 89 van de Gemeentewet en artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht zijn van overeenkomstige toepassing op de fractievolgers.*
>
> *5. Voorafgaand aan zijn benoeming overlegt de kandidaat-fractievolger aan de gemeenteraad een ondertekende verklaring omtrent alle (neven)functies die hij bekleedt en een ondertekende verklaring dat hij zijn benoeming tot fractievolger aanvaardt.*
>
> *6. De commissie voor geloofsbrieven heeft tot taak de voorbereiding, niet zijnde het opstellen zelf, van een raadsbesluit tot benoeming van fractievolgers en onderzoekt daartoe of de kandidaat-fractievolger aan de vereisten voor de benoeming tot fractievolger voldoet en geen met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult. Bij dat onderzoek worden mede betrokken de stukken die de kandidaat-fractievolger op grond van lid 5 van dit artikel dient te overleggen.*

De belangrijkste aanwijzing dat het hier om een vrije bevoegdheid gaat, is de formulering van het eerste lid: de raad *kan* fractievolgers benoemen. Dat is niet imperatief geformuleerd (de ‘de raad benoemt’ – het werkwoord ‘moeten’ wordt

Classified as Internal | Intern

juridisch in regelingen meestal vermeden). Een verdere aanwijzing is, dat bij het opsommen van de voorwaarden die aan fractievolgers worden gesteld (lid 4, waarin art. 10 etc. Gemeentewet van overeenkomstige toepassing zijn verklaard), niet is geëxpliciteerd dat zij limitatief zijn. Aanwijzingen dat het toch om een gebonden bevoegdheid gaat zijn er echter ook. Uit de 'overeenkomstige toepassing' van de relevante bepalingen kan je afleiden dat ook de limitatief-imperatieve toepassing van die voorwaarden voor de benoeming van fractievolgers geldt. In dat geval had de gemeenteraad het voorstel om een fractievolger te benoemen niet anders mogen behandelen dan de geloofsbrief van iemand die door het centraal stembureau verkozen is verklaard.

Wat daar verder van zij: op 6 mei heeft de raad kennelijk gekozen voor de interpretatie dat het artikel voldoende discretionaire ruimte laat voor het besluit om op inhoudelijk gronden een voorgedragen kandidaat niet te benoemen. Deze interpretatie is niet de enig mogelijke lezing van artikel 8b RvO, maar wel de meest letterlijke.

Nu de raad één keer discretionaire ruimte in artikel 8b RvO heeft gelezen, is het naar ons oordeel niet meer mogelijk om in een volgend geval een andere lezing van artikel 8b RvO te hanteren. Om die reden is de kans dat zich in de toekomst een vergelijkbaar geval voordoet even groot als de kans dat er vergelijkbare partijen zullen zijn die vergelijkbare kandidaten zullen voordragen. Als de raad wil verzekeren dat de situatie van 6 mei zich niet meer voordoet, moet het Reglement van Orde worden aangepast om tekstueel buiten twijfel te stellen dat het niet (meer) om een discretionaire bevoegdheid gaat.

Als de raad evenwel vasthoudt aan het discretionaire karakter van het recht om fractievolgers te benoemen, betekent dat niet dat er op die afweging verder geen normen van toepassing zijn. De raad zal tenminste de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht moeten nemen, ook als er verder beroep op de rechter onmogelijk is omdat benoemingsbesluiten van bezwaar en beroep zijn uitgezonderd. 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. Als – bijvoorbeeld – het doel de toevoeging van een bepaalde specialismen aan raadsommissie is, dan mag het ontbreken van dat specialisme bij de voorgedragen kandidaat een reden zijn om toch niet tot benoeming van hem of haar over te gaan. Als – omgekeerd – het de bedoeling van de mogelijkheid van de benoeming van fractievolgers is om ook kleinere fracties te laten deelnemen aan het commissiestelsel, dan gaat het aanleggen van meer politiek inhoudelijke criteria al snel schuren met het specialiteitsbeginsel. Wij beseffen dat het voor de raad moeilijk zal zijn om expliciet kenbaar te maken dat hij zich houdt aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Immers, op grond van art. 31

Classified as Internal | Intern

Gemeentewet is de stemming geheim. Maar dat ontslaat de raad niet van de verplichting in meer algemene zin helderheid te scheppen over de gelende criteria.

Het vereiste uit artikel 82 lid 3 Gemeentewet dat raadscommissies evenwichtig moeten zijn samengesteld fungeert hierbij als een buitengrens. 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.

Resumerend is onze reactie op uw vragen:

- In hoeverre geeft het artikel ruimte om als raad af te wijken van het advies van de commissie van geloofsbrieven? *Juridisch is die ruimte er.*

- Het is voorstelbaar dat de situatie van 6 mei zich nog eens gaat herhalen. In hoeverre is het zinvol om een beslissingskader verder uit te werken? *Dat is zeer voorstelbaar. Om die reden is het dus aangewezen om een beslissingskader uit te werken, dan wel art. 8b lid 1 RvO te wijzigen in een imperatief geformuleerde bepaling.*

- Hoe is de relatie met de evenwichtige vertegenwoordiging in raadscommissies zoals verwoord in artikel 82 van de Gemeentewet? *Voorzover de mogelijkheid om fractievolgers te kunnen benoemen is ingegeven door de wens om te voldoen aan de vereiste evenwichtige vertegenwoordiging in raadsommissies, wordt het om politiek inhoudelijke redenen blokkeren van de benoeming van voorgedragen fractievolgers al snel een vorm van misbruik van bevoegdheid.*

Wij hopen uw bezinning hiermee met een juridische reflectie te hebben geholpen.

Met vriendelijke groet,

Hansko Broeksteeg & Geerten Boogaard
Radboud Universiteit Universiteit Leiden

Classified as Internal | Intern