



# Rapport

Een onderzoek naar de klachtbehandeling door de raad van de gemeente Westerveld.

## **Oordeel**

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de gemeenteraad van Westerveld gedeeltelijk gegrond en gedeeltelijk niet gegrond.

**Datum: 25 maart 2015**

**Rapportnummer: 2015/070**

## INHOUDSOPGAVE

Samenvatting .....	2
Wat is de klacht? .....	2
Wat ging er aan de klacht vooraf? .....	3
Wat was de oorspronkelijke klacht?.....	3
Welke reactie komt er op de klacht? .....	4
Wat was de aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman?.....	4
Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht? .....	5
Hoe reageerde de gemeenteraad van Westerveld? .....	5
Praktische fraudeaanpak voor gemeenten.....	7
Formele besluitvorming door de gemeenteraad .....	9
Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman? .....	10
Slotbeschouwing .....	12
Relevante literatuur en wet- en regelgeving .....	14

## SAMENVATTING

Verzoeker heeft via de mail aan de individuele raadsleden een klacht ingediend. Toen een reactie uitbleef heeft hij daarover gerappelleerd, waarna klachtbehandeling is opgepakt. Besluitvorming is door de griffier voorbereid door een conceptreactie via een mailconsultatie voor te leggen aan de individuele raadsleden, waarna een reactie op de klacht is verstuurd. De ombudsman is van oordeel dat de raad bij deze wijze van voorbereiding van zijn beslissing niet de bepalingen van de Gemeentewet in acht heeft genomen.

Daarnaast overwoog de Nationale ombudsman het volgende.

De klachten van verzoeker hangen samen met een onderzoek dat is verricht nadat verzoeker vragen had gesteld bij de juiste besteding van fractiegelden. Verzoeker stelt dat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor het toezicht op de (juiste) besteding van fractiegelden. De ombudsman is echter van oordeel dat dit de gemeenteraad zelf is.

Gelet op het onderwerp van discussie tussen verzoeker en de raad van de gemeente Westerveld verzoekt de ombudsman partijen met elkaar in gesprek te gaan en gezamenlijk te bezien in hoeverre er van de raad nog nadere acties of maatregelen zouden mogen worden verwacht.

## WAT IS DE KLACHT?

Verzoeker klaagt er over dat de gemeenteraad van Westerveld bij de behandeling van zijn klacht van 28 januari 2013 niet de bepalingen van de Algemene Wet bestuursrecht inzake de behandelingstermijn en het toepassen van hoor-en-wederhoor in acht heeft

genomen en er geen duidelijk(e) besluit(vorming) ten grondslag ligt aan de brief van 30 mei 2013 waarmee op de klacht is gereageerd.

### **WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?**

De heer V. was in de periode 2006—2010 lid van de gemeenteraad van Westerveld. Omdat hij voor zichzelf vragen stelde bij de besteding van fractiegelden heeft hij dit na afloop van zijn termijn bij de burgemeester aan de orde gesteld. Deze heeft vervolgens een onderzoek laten uitvoeren door Deloitte. De rapportage van Deloitte is door de raad niet in het openbaar, maar achter gesloten deuren behandeld. De heer V. heeft om openbaarmaking van deze rapportage gevraagd. Over de weigering is een procedure gevoerd bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In haar uitspraak van 1 oktober 2014 bepaalt de afdeling onder andere dat de raad een nieuw besluit dient te nemen.

Eerder, op 17 oktober 2010, stelt de heer V. het college van burgemeester en wethouders in kennis van een - in zijn ogen - gepleegd ambtsmisdrif bij declaraties ten laste van het fractiebudget 2009. Daarbij verzoekt hij het college aangifte te doen van fraude. Op 27 januari 2011 zendt het college dit verzoek ter afhandeling door aan de voorzitter van de gemeenteraad. In de doorzendbrief wordt onder andere opgemerkt: "Fractieondersteuning is een instrument ter facilitering van de gemeenteraad, raadsfractie (in het bijzonder) en raadslid in het kader van de zelfstandige invulling van de functies die uit de hoedanigheid van gemeenteraad voortvloeien. Hierin passen geen interventies van het college, aangezien dit de raad als onafhankelijk en zelfstandig bestuursorgaan betreft."

Op 25 maart 2011 schrijft de voorzitter van de raad aan de heer V. dat uit de door hem overgelegde stukken, alsmede uit het intern ingestelde onderzoek niet is gebleken van een mogelijk ambtsmisdrif, zoals bedoeld in het Wetboek van Strafrecht. Derhalve wordt geen aanleiding gezien in te gaan op zijn verzoek tot het doen van aangifte.

### **WAT WAS DE OORSPRONKELIJKE KLACHT?**

Op 28 januari 2013 wendt de heer V. zich via de mail tot de gemeenteraad. De mail is verstuurd aan de leden van de raad afzonderlijk en in afschrift aan de griffie van de gemeente. Bij de mail was onder andere een brief gevoegd waarin hij, blijkens de aanhef daarvan een klacht indient over het feit dat met de brief van het college van 27 januari 2011 zijn verzoek om aangifte te doen niet aan de gemeenteraad is gestuurd, maar aan de voorzitter daarvan en dat de afwijzing van zijn verzoek slechts is ondertekend door de voorzitter van de raad en niet (mede) door de griffier.

## WELKE REACTIE KOMT ER OP DE KLACHT?

Op 30 mei 2013 schrijven de voorzitter en de griffier aan de heer V.:

"U hebt bij de leden van de gemeenteraad een klacht ingediend.

Uw klaagschrift is gevoegd bij een e-mailbericht dat bij ons op 25 april 2013 is binnengekomen. Op het klaagschrift hebt u als verzenddatum 28 januari 2013 vermeld.

De raad heeft besloten uw klaagschrift niet in behandeling te nemen.

Uit uw brief blijkt niet dat uw klacht op handelingen van de raad betrekking heeft.

(...)

Daarbij zij erop gewezen dat het gaat om een gedraging die langer dan een jaar voor indiening van uw klacht heeft plaatsgevonden, zodat er gelet op artikel 9:8 van de Algemene wet bestuursrecht geen verplichting is uw klacht te behandelen.

Als u het niet eens bent met het bovenstaande, kunt u een verzoekschrift indienen bij de Nationale ombudsman (...)."

## WAT WAS DE AANLEIDING VOOR DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Na de beslissing op zijn klacht vraagt de heer V., met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur, een afschrift op van het raadsbesluit waaruit blijkt dat de raad heeft besloten het klaagschrift niet verder in behandeling te nemen. Dit verzoek is afgewezen, waarna de heer V. een bezwaarschrift indient. De commissie voor advies constateert bij de behandeling van het bezwaarschrift dat de gevraagde stukken niet overgelegd kunnen worden 'aangezien er geen raadsbesluit is dat is vervat in een document'.

De heer V. klaagt er bij de ombudsman over dat de gemeenteraad bij de behandeling van zijn klacht niet de bepalingen van de Algemene Wet bestuursrecht in acht heeft genomen en er geen duidelijk besluit aan de brief van 30 mei 2013 ten grondslag ligt. Hij schrijft dat de griffier een conceptbrief heeft voorgelegd aan alle raadsleden, maar dat dit niet kan worden beschouwd als een formeel traject voor klachtbehandeling. Dit is hem gebleken uit de reactie van de burgemeester van 29 augustus 2013 op zijn Wob-verzoek. Over de besluitvorming van de raad schrijft de burgemeester:

"De raadsgriffier heeft de raadsleden op 30 mei 2013, 11:51 uur, gemaild, over het door u ingediende klaagschrift en daarbij een concept van een door de raad te sturen antwoordbrief gevoegd. Zij heeft aangegeven dat klachten door de gemeenteraad zelf dienen te worden afgedaan, maar dat het helaas in verband met de termijnen van beantwoording niet lukt om het conceptantwoord te agenderen voor de eerstvolgende raadsvergadering. De raadsgriffier verzoekt in het e-mailbericht vervolgens om te reageren als de raadsleden zich niet in het concept kunnen vinden, waarna de voorzitter dan een spoedvergadering voor dit besluit kan uitschrijven."

De heer V. wijst de Nationale ombudsman er op dat de integriteit van de raad afhankelijk is van de handelwijze van raadsleden en van raadsfracties. Als bewust of onbewust een zaak wordt toegedekt, dan gaat integriteit 'schuiven'. De heer V. zou graag zien dat de raad aan de hand van zijn klacht alsnog tot de conclusie komt dat er geen besluit is genomen op zijn eerdere verzoek tot het doen van aangifte. Daarnaast stelt de heer V.

dat hem uit een richtlijn van Deloitte is gebleken dat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor (het toezicht op) de juiste besteding van de fractiegelden en de doorzending van zijn verzoek aan de raad derhalve niet terecht was.

### **WAT HEEFT DE NATIONALE OMBUDSMAN ONDERZOCHT?**

Het onderzoek van de Nationale ombudsman is gericht op de wijze waarop de gemeenteraad de klacht van de heer V. van 28 januari 2013 in behandeling heeft genomen. De raad is gevraagd in hoeverre deze heeft plaatsgevonden overeenkomstig de formele eisen van klachtbehandeling, zoals opgenomen in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht.

Onder verwijzing naar een belangrijke doelstelling van de klachtprocedure; het herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur is de raad er op gewezen dat hierover in de Memorie van Toelichting wordt opgemerkt dat door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten het vertrouwen van de klager in het bestuur kan worden versterkt, ook als hij geen gelijk krijgt. De ombudsman stelt zich, met de wetgever, op het standpunt dat het met elkaar in gesprek gaan over de klacht en het via hoor-en-wederhoor achterhalen van de kern van de klacht of de essentie van hetgeen de klager wil bereiken een onmisbaar instrument is. Gelet hierop is de raad gevraagd in hoeverre hij van mening is dat hetgeen de heer V. met zijn klacht aan de orde heeft gesteld voor de raad voldoende duidelijk is of was? Ook is de raad gevraagd aan te geven hoe hij aankijkt tegen de behandeling van (herhaalde) klachten over het onderwerp 'toezicht op de besteding van fractiegelden' of van klachten die daar nauw mee samenhangen, terwijl tegelijkertijd een beroepsprocedure over de openbaarmaking van een rapport daaromtrent aanhangig is.

### **HOE REAGEERDE DE GEMEENTERAAD VAN WESTERVELD?**

Namens de raad van de gemeente Westerveld ging de advocaatgemachtigde allereerst in op de achtergronden van de klacht.

Aangegeven wordt dat de heer V. bij brief van 17 oktober 2010 het gemeentebestuur in kennis heeft gesteld van een mogelijk ambtsmisdrif. De heer V. stelt dat twee met name genoemde raadsleden met hun declaratiegedrag ten laste van het fractiebudget in 2009 niet alleen de grenzen van het betamelijke, maar ook de wet hebben overschreden en verzoekt daarom aangifte te doen van fraude. De voorzitter van de raad heeft in de brief van de heer V. aanleiding gezien een onderzoek te laten verrichten door Deloitte.

Op 28 maart 2011 schreef de raadsvoorzitter aan de raad dat er geen sprake is geweest van een ambtsmisdrif. Wel bleek uit het onderzoek dat de Verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning 2002 te veel ruimte bood voor interpretatieverschillen. Op 29 maart 2011 heeft de voorzitter van de raad de heer V. laten weten dat hij geen aanleiding zag om aangifte te doen. Ten overvloede wees hij er op dat het de heer V. vrij staat om zelf aangifte te doen.

Met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) heeft de heer V. op 10 december 2011 de gemeenteraad verzocht het rapport van Deloitte openbaar te maken. Inmiddels is het rapport grotendeels openbaar gemaakt en op 1 oktober 2014 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan over de openbaarmaking van enkele resterende delen van het rapport

De heer V. heeft de afgelopen jaren ook verscheidene andere verzoeken op grond van de Wob bij het gemeentebestuur ingediend. Verschillende verzoeken hielden verband met de verantwoording van de fractievergoedingen, andere hadden bijvoorbeeld betrekking op de vergaderstukken van het presidium van de gemeenteraad. Het aantal Wob-verzoeken gaf het gemeentebestuur aanleiding de heer V. eind 2013 mediation voor te stellen. Hij heeft dat voorstel echter afgeslagen.

### **Wat betreft de doorlopen procedure**

Naar aanleiding van de door de Nationale ombudsman gestelde vragen merkt de raad allereerst op dat de heer V. zijn klacht tweemaal heeft gemaild. Op 28 januari 2013 aan de individuele raadsleden en op 25 maart 2013 aan de griffie van de gemeenteraad. Als van de laatste datum moet worden uitgegaan, is de klacht binnen de termijn van artikel 9:11 Awb afgehandeld. De gemeenteraad verneemt graag het oordeel van de Nationale ombudsman op dit punt, maar merkt daarbij nog wel op dat de heer V., als oud-raadslid, geacht kan worden enige kennis te dragen van de werkwijze van de raad. In verscheidene stukken geeft hij er blijk van het onderscheid tussen de verschillende personen en bestuursorganen binnen de gemeente te kennen, zodat het wellicht in de rede had gelegen zijn klacht aanstonds aan de raad te richten in plaats van aan de individuele raadsleden. Niettemin zal de griffie de individuele raadsleden er op wijzen dat zij in het voorkomende geval kennelijk voor de (gehele) raad (als zodanig) bedoelde correspondentie dienen door te sturen aan de raadsgriffie.

Over de hoorplicht wordt opgemerkt dat de raad heeft afgezien van het horen, omdat met toepassing van artikel 9:8 Awb besloten is de klacht van de heer V. niet te behandelen. Ingevolge deze bepaling is het bestuursorgaan niet verplicht de klacht te behandelen, indien zij betrekking heeft op een gedraging die langer dan een jaar voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden. De heer V. had in zijn klacht geen handelingen van de raad genoemd die korter dan een jaar voor indiening van de klacht hadden plaats gehad. Sterker, hij noemde in het geheel geen handelingen van de raad, doch slechts handelingen van anderen. Dit is in de brief van 30 mei 2013 ook tot uitdrukking gebracht. Voor zover het de heer V. ging om handelingen van het college van burgemeester en wethouders wijst de raad er op dat hij bij het college een afzonderlijk klaagschrift heeft ingediend dat door het college is beantwoord op 26 maart 2013.

De raad benadrukt bij dit alles dat van de zijde van de gemeente al een keer mediation is aangeboden. De heer V. heeft dat aanbod niet aanvaard, maar de raad is ook nu nog steeds bereid het gesprek met hem aan te gaan.

Over de besluitvorming die aan de brief van 30 mei 2013 ten grondslag ligt, wordt verwezen naar de inhoud van het namens de raad genomen besluit van 29 augustus

2013. Deze brief bevat de afwijzing van een Wob-verzoek en is, krachtens mandaat van de raad, ondertekend door de burgemeester. In deze brief deelt de burgemeester de heer V. mee dat de raadsgriffier de raadsleden op 30 mei 2013, om 11:51 uur heeft gemaïld, over het door de heer V. ingediende klaagschrift. Daarbij was een concept van een door de raad te sturen antwoordbrief gevoegd.

Ten slotte merkt de raad op dat hij zijn werkwijze wat betreft het toezicht op de besteding van fractiegelden de afgelopen jaren heeft aangepast. Zo vindt sinds 2012 de controle op de besteding van fractiegelden plaats door een externe accountant. Verder stelt sinds 2011 de gemeenteraad de fractieverantwoording en fractiebudgetten expliciet vast. Voorheen deed het presidium dat. Tot slot heeft de gemeenteraad in 2011 een nieuwe Verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning 2011 vastgesteld. De aandacht die de heer V. op dit onderwerp heeft gevestigd, heeft zeker een bijdrage geleverd aan het in gang zetten van deze acties. Bovendien merkt de raad op dat, alhoewel zijn klacht niet gaat over de besluitvorming rondom zijn verzoek tot het doen van aangifte, het hem vrijstaat zelf aangifte te doen en, als daarop geen vervolging volgt, zijn beklag te doen op de voet van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering.

Alhoewel de raad van oordeel is dat zij artikel 9:8 van de Algemene wet bestuursrecht terecht heeft toegepast, is zij niettemin bereid om, overeenkomstig zijn wens, met de heer V. in gesprek te gaan over de vraag wat de verdere achtergronden van zijn klacht zijn. De stelling dat er geen duidelijke besluitvorming aan de afwijzing van de klacht ten grondslag ligt, deelt de raad niet. Namens de raad is in het besluit op het Wob-verzoek van de heer V. uiteengezet hoe de besluitvorming precies is verlopen.

Tot slot merkt de raad op dat er de afgelopen jaren de nodige correspondentie is gewisseld tussen de heer V. en het gemeentebestuur. Het is daarom wellicht goed dat vertegenwoordigers van de raad een nadere, mondelinge, toelichting geven aan vertegenwoordigers van de Nationale ombudsman. De raad zou een dergelijk gesprek zeer op prijs stellen, zodat ook op eventuele nadere vragen antwoord gegeven kan worden.

## **PRAKTISCHE FRAUDEAANPAK VOOR GEMEENTEN**

De heer V. verwijst naar een richtlijn van Deloitte, waaruit zou blijken dat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor (het toezicht op) de juiste besteding van de fractiegelden.

Een dergelijke richtlijn is de Nationale ombudsman niet bekend. Wel heeft Deloitte, Industry Lokaal Bestuur het handboek 'Gemeente Governance Fraude' opgesteld. Dit handboek biedt gemeenten een praktische handreiking voor de aanpak van fraude- en integriteitsrisico's. In de handreiking van januari 2010, getiteld: 'Managen van frauderisico's geeft voorsprong!' (zie Achtergrond) wordt ingegaan op de taken, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid van de verschillende actoren binnen de

gemeente, zoals gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders, managementteam en accountant.

Aangegeven wordt dat gemeenteraden zich nadrukkelijker op hun controlerende taak zullen richten. Ook zal hierbij veel aandacht zijn voor de juiste en volledige informatievoorziening aan de raad, alsmede de integriteit van de bestuurders. Opgemerkt wordt dat de raad zelf bepaalt hoe ver hij gaat in de controle en invulling van het begrip kaderstelling. Een kwalitatief informatieniveau en optimale transparantie scheppen een klimaat waarin fraude en niet-integer handelen tot een minimum zijn teruggedrongen. De gemeenteraad dient de kaderstellende en controlerende (toezichhoudende) rol zodanig uit te oefenen dat de kansen op fraude, corruptie en niet-integer gedrag worden geminimaliseerd. Fraude en integriteit zijn ook voor raadsleden zelf van belang. Het is daarom nuttig om als gemeenteraad zelf te discussiëren over integriteit. Aangegeven wordt dat de aanwending van de fractievergoedingen hier een goed voorbeeld van is. Hierover wordt in het handboek het volgende opgemerkt:

"Fractievergoedingen

In een aantal gemeenten heeft na de invoering van het dualisme het onderwerp fractievergoedingen op meer dan gemiddelde belangstelling van de pers mogen rekenen. Deze budgetten zijn in veel gemeenten en provincies ten gevolge van de nieuwe wetgeving alsnog ingevoerd of verhoogd. Problemen zijn bij een aantal gemeenten ontstaan over de aanwending van de budgetten, maar ook over de verantwoording daarover en wie uiteindelijk aansprakelijk is. De Gemeentewet geeft op dit laatste punt niet meteen afdoende duidelijkheid. De wet spreekt in artikel 33.2 en 33.3 van 'groeperingen' die recht hebben op fractieondersteuning. Of dat in juridische zin ook betekent dat leden van de raad die een fractie vormen aansprakelijk zijn is niet zonder meer duidelijk.

Het is daarom verstandig om:

- In de verordening limitatief vast te leggen voor welke soort kosten de fractievergoeding mag worden gebruikt, met in acht name van de kosten die moeten worden besteed uit onkostenvergoeding van de raadsleden en het feit dat aan individuele raadsleden geen andere vergoedingen mogen worden uitkeerd dan wettelijk mogelijk is
- De accountant te laten toezien op de verantwoording van de fracties op dezelfde wijze als gebeurt voor de gemeentelijke jaarrekening.
- In de verordening de aansprakelijkheid nader te regelen voor uitgaven uit het fractiebudget die als onrechtmatig worden aangemerkt."

Vervolgens wordt in het handboek opgemerkt dat de primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en ontdekken van fraude en onjuistheden ligt bij de organen van de gemeente belast met governance. In de Gemeentewet en de Modelverordening van de VNG zijn relevante toezichtbepalingen opgenomen, waaruit blijkt dat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor onder andere:

- het uitvoeren van de strategie;
- het beheersen van de risico's verbonden aan de activiteiten van de gemeente;
- de opzet en de werking van de interne risicobeheer- en controlesystemen;



- de naleving van de wet en regelgeving;
- het integer handelen (onafhankelijkheid en belangenverstrengeling);
- de rapportage over het voorgaande aan de gemeenteraad.

Dit betekent dat het college van burgemeester en wethouders er voor zorgt dat in de gemeente een op de organisatie toegesneden intern prestatie- en risicomanagementsysteem aanwezig is. Over dit systeem rapporteert het college aan de gemeenteraad. Daarnaast geeft het college een oordeel over de effectiviteit van dit systeem in het jaarverslag en de eventuele maatregelen die worden getroffen ter verbetering. Het college is, in het kader van gemeente governance, derhalve verantwoordelijk voor het risicomanagement waaronder de beheersing van de frauderisico's.

In het handboek wordt ook ingegaan op de taken en verantwoordelijkheden van de accountant. De verantwoordelijkheid van de accountant is geregeld in de Wet toezicht accountantsorganisatie, het Besluit toezicht accountantsorganisatie en de Controle en Overige Standaarden 240 (COS 240). De COS 240 wordt in het handboek vervolgens aangeduid als 'richtlijn'. Voor het voorkomen en ontdekken van fraude wordt vervolgens opgemerkt:

"Primair verantwoordelijk voor het voorkomen en ontdekken van fraude en onjuistheden zijn volgens de richtlijn zowel de organen belast met governance binnen de huishouding als de leiding.

Bij de gemeente gaat het dan om het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en het managementteam. Het college van burgemeester en wethouders dient te zorgen voor een adequate beheersomgeving en procedures die de gemeentelijke activiteiten ordelijk en efficiënt laten verlopen. De gemeenteraad moet door toezicht waarborgen dat de financiële verslaggevingssystemen integer zijn en dat de gemeente over een effectief intern beheerssysteem beschikt."

## **FORMELE BESLUITVORMING DOOR DE GEMEENTERAAD**

Ingevolge het klachtrecht, zoals opgenomen in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht heeft een ieder het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan. Het bestuursorgaan draagt vervolgens zorg voor een behoorlijke behandeling van klachten en stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht, zijn oordeel daarover alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt.

Beraadslaging en besluitvorming zijn de twee belangrijkste bestanddelen van een vergadering van de raad. De wijze waarop de gemeenteraad tot besluiten hoort te komen is vrij gedetailleerd aangegeven in de artikelen 16 e.v. van de Gemeentewet. De regeling in de Gemeentewet is echter niet uitputtend. Nadere regels kunnen gesteld worden via het Reglement van Orde. Voor een rechtsgeldig besluit van de Gemeenteraad moeten degenen die deelnemen aan de besluitvorming daartoe bevoegd zijn, moeten er

voldoende raadsleden aanwezig zijn, moet het besluit in de wettelijk voorgeschreven vorm genomen zijn en moet het besluit door een volstreekte meerderheid zijn genomen.<sup>1</sup>

## **WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?**

In de klacht van verzoeker kunnen twee componenten worden onderscheiden.

Ten eerste zijn klacht dat de gemeenteraad van Westerveld niet de bepalingen van de Algemene Wet bestuursrecht (Awb) inzake de behandelingstermijn en het toepassen van hoor-en-wederhoor in acht heeft genomen.

Ten tweede zijn klacht dat er geen duidelijk(e) besluit(vorming) ten grondslag ligt aan de brief van 30 mei 2013 waarmee op zijn klacht is gereageerd.

### **Wat betreft de klacht over de behandelingstermijn en het niet horen.**

Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat de overheid zo snel en slagvaardig mogelijk handelt. De wettelijke termijnen zijn uiterste termijnen. De overheid streeft waar mogelijk kortere termijnen na. Als besluitvorming langer duurt, dan informeert de overheid de burger daarover tijdig. Dit geldt ook voor klachtbehandeling.

Het vereiste van fair play houdt in dat de overheid de burger de mogelijkheid geeft om zijn procedurele kansen te benutten en daarbij zorgt voor een eerlijke gang van zaken. De overheid stelt de burger in de gelegenheid zijn standpunt naar voren te brengen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden. Dit recht van hoor en wederhoor is voor klachtbehandeling neergelegd in artikel 9:10 Awb.

Op 30 mei 2013 is verzoeker meegedeeld dat, omdat het om een gedraging gaat die langer dan een jaar voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden, er gelet op artikel 9:8 van de Algemene wet bestuursrecht geen verplichting is de klacht te behandelen. In die beslissing kan de raad worden gevolgd. Dat betekent dat de klacht niet in behandeling hoefde te worden genomen en verzoeker derhalve ook niet in de gelegenheid hoefde te worden gesteld om te worden gehoord.

In zoverre is niet in strijd gehandeld met het vereiste van fair play en is de onderzochte gedraging behoorlijk.

Ingevolge het bepaalde in artikel 9:8, derde lid van de Awb wordt de klager van het niet in behandeling nemen van de klacht zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het klaagschrift schriftelijk in kennis gesteld.

Vastgesteld dient te worden dat de schriftelijke reactie dateert van 30 mei 2013, terwijl het klaagschrift is gevoegd bij een e-mailbericht dat op 25 april 2013 bij de gemeenteraad is binnengekomen. Nog afgezien van de vraag of de oorspronkelijke email van verzoeker van 28 januari 2013 aan de raadsleden afzonderlijk als een door de gemeenteraad ontvangen klacht moet worden aangemerkt, dient te worden vastgesteld dat de termijn van vier weken, zij het slechts met enkele dagen, is overschreden.

---

<sup>1</sup> Handboek van het Nederlandse gemeenterecht, Deventer 1999, tweede druk, p. 146.

In zoverre is niet gehandeld in overeenstemming met het vereiste van voortvarendheid en is de onderzochte gedraging niet behoorlijk

#### **Wat betreft de klacht over de besluitvorming door de raad**

Het hiervoor genoemde vereiste van fair play impliceert tevens dat een overheidsinstantie er voor moet zorgen dat bij de beslissing op een klacht wordt voldaan aan de wettelijke voorschriften voor besluitvorming.

De beslissing op een klacht is, ingevolge het bepaalde in artikel 9:3 van de Awb geen besluit, waartegen beroep kan worden ingesteld. Dit laat onverlet dat zowel de mededeling van het bestuursorgaan om de klacht niet in behandeling te nemen, zoals bedoeld in artikel 9:8, derde lid van de Awb, als de schriftelijk en gemotiveerde kennisgeving van het bestuursorgaan omtrent het onderzoek naar de klacht, zijn oordeel daarover alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt, zoals bedoeld in artikel 9:12 van de Awb, dient te worden aangemerkt als een beslissing van het bestuursorgaan.

Beslissingen (of besluiten) neemt de gemeenteraad in zijn vergadering. De wijze waarop de gemeenteraad tot besluiten hoort te komen is neergelegd in de Gemeentewet en in het Reglement van Orde. Voor een rechtsgeldig besluit moeten degenen die deelnemen aan de besluitvorming daartoe bevoegd zijn, moeten er voldoende raadsleden aanwezig zijn, moet het besluit in de wettelijk voorgeschreven vorm zijn genomen en moet het besluit door een volstrekte meerderheid zijn genomen.

In het onderhavige geval heeft de griffier alle raadsleden via een mailronde geconsulteerd over het concept van een door de raad te sturen reactie op de klacht. Daarbij is aangegeven dat klachten door de gemeenteraad zelf dienen te worden afgedaan, maar dat het in verband met de termijnen van beantwoording niet lukt om het conceptantwoord te agenderen voor de eerstvolgende raadsvergadering. Daarom verzoekt de raadsgriffier de raadsleden om te reageren als zij zich niet in het concept kunnen vinden. Als dat zo is zal de voorzitter een spoedvergadering voor dit besluit uitschrijven.

De Nationale ombudsman constateert dat alle raadsleden per e-mail zijn geïnformeerd en in de gelegenheid zijn gesteld opmerkingen te plaatsen of om een speciale raadsvergadering te vragen. Vervolgens is nog dezelfde dag de beslissing op de klacht verstuurd.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat deze wijze van consultatie niet kan worden aangemerkt als een wijze van beraadslaging en besluitvorming waarmee een rechtsgeldig besluit van de raad als bestuursorgaan tot stand is gekomen. Op zijn minst had de raad na verzending van de brief in de eerstvolgende vergadering na verzending haar beslissing op de klacht moeten bevestigen.

In zoverre is niet gehandeld in overeenstemming met het vereiste van fair play en is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

## CONCLUSIE

De klacht over de klachtbehandeling door de gemeenteraad van Westerveld is:

- niet gegrond, wat betreft het niet horen van verzoeker;
- gegrond, wat betreft het overschrijden van de termijn van klachtbehandeling wegens schending van het vereiste van voortvarendheid, en
- gegrond, wat betreft het formele besluitvormingstraject wegens schending van het vereiste van fair play.

## SLOTBESCHOUWING

De Nationale ombudsman ontvangt vaker klachten die door de gemeenteraad zelf dienen te worden afgehandeld. Daarbij blijkt dat de termijnen die de Algemene wet bestuursrecht hanteert vaak niet kunnen worden gehaald vanwege de vergadercyclus die de raad hanteert. Het verdient daarom de voorkeur dat de gemeenteraden een regeling treffen voor de behandeling van klachten, waarmee tegemoet gekomen wordt aan een tijdige afhandeling van klachten, maar waarmee vooral ook ingezet kan worden op een informele klachtbehandeling, waarbij persoonlijk contact, betrokkenheid en oplossingsgerichtheid uitgangspunten zijn.

Uit onderhavige klacht concludeert de Nationale ombudsman dat er een verschil van mening is tussen verzoeker en de gemeente, college en raad, over de wijze waarop is omgegaan met zijn opmerkingen over de controle van de fractiegelden. Verzoeker heeft die opmerkingen terecht geuit, omdat de gemeente voor de controle daarvan nieuwe regels heeft vastgesteld.

Gedurende het onderzoek heeft de Nationale ombudsman tegelijkertijd geconstateerd dat er geen richtlijn is waaruit zou volgen dat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor de controle van de besteding van de fractiegelden. Dit is – begrijpelijkerwijs – de gemeenteraad zelf.

De vraag is hoe nu verder?

Het is niet zinvol om van de raad te verlangen dat hij alsnog een formeel juist besluit neemt op de klacht van verzoeker. Er is geen reden om aan te nemen dat dit tot een ander besluit zou leiden. De vraag of bepaalde stukken wel of niet openbaar zijn is inmiddels door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beantwoord. Gelet hierop verzoekt de Nationale ombudsman partijen om met elkaar in gesprek te gaan en gezamenlijk te bezien in hoeverre er van de raad nog nadere acties of maatregelen zouden mogen worden verwacht om te voldoen aan de uitgangspunten die in de rapportage 'Gemeente Governance Fraude. Managen van frauderisico's geeft voorsprong!' staan opgenomen.

Voor zover verzoeker van mening blijft dat er aangifte zou moeten worden gedaan, merkt de ombudsman op dat verzoeker noch de Nationale ombudsman de raad daartoe kan

verplichten. Het staat verzoeker overigens vrij zelf aangifte te doen als hij meent dat er een strafbaar feit is gepleegd.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,  
waarnemend ombudsman

## RELEVANTE LITERATUUR EN WET- EN REGELGEVING.

**Gemeente Governance Fraude. Managen van frauderisicio's geeft voorsprong!, Deloitte januari 2010, Industry Lokaal Bestuur, pagina 47 - 52,**

"4 Taken, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we achtereenvolgens de taken en verantwoordelijkheden van de diverse actoren. In paragraaf 4.2 gaan we hiertoe eerst in op ontwikkelingen als gevolg van het dualisme, waardoor de onderlinge verhoudingen tussen de gemeenteraad en het college zijn veranderd. In paragraaf 4.4 gaan we in op de aansprakelijkheid van de gemeente in geval van fraude. Tot slot gaan wij in paragraaf 4.5 in op de rol van de accountant in het kader van het ontdekken van fraude.

### 4.2 Dualisme, gemeente governance en integer besturen

De invoering van dualisme in 2002 heeft geleid tot een begin van bestuurlijke lente in de verhouding tussen raden en colleges. Structuurverandering en de nieuwe positie van de bestuursorganen binnen de gemeente konden dat mede bewerkstelligen. Op het gebied van financieel beleid en controle is veel veranderd. De veranderingen gaan door: het is een proces dat onomkeerbaar is. Het in de laatste jaren toenemende aantal raadsonderzoeken op grond van art. 155a Gemeentewet en andere vormen van door de raad ingestelde onderzoeken getuigen daarvan. De nieuwe positie van de raad in het jaarrekeningproces, de doorvertaling daarvan naar de accountants en het formuleren van het eigen integriteitbeleid zetten trends op het gebied van integer bestuur en integer financieel beleid en beheer. Burgemeesters, raadsleden en wethouders, maar ook ambtenaren, door de gemeente gesubsidieerde instellingen, accountants- en andere externe bureaus zijn gehouden een voorbeeldfunctie waar te maken.

(...)

De ontwikkeling van de positie van het lokaal bestuur sinds 2002 kent de volgende fasen:

1. De startfase van dualisme waarbij vooral een structuurgerichte aanpak centraal stond in de periode tot en met 2004. De nieuwe instrumenten en verordeningen, zoals voor het financieel beheer, het fenomeen rekenkamer, maar ook het omgaan met het nieuwe instrumentarium, moesten zich nog uitkristalliseren.
2. De fase vanaf 2005 tot het aantreden van de nieuwe raden in 2006 met het vinden van een nieuw evenwicht tussen raad en college en het omgaan met de soms problematische situatie van wethouders in het nieuwe stelsel. Aan het eind van deze periode hadden de rolbewuste raden zowel in de controle als in de bestuurs- en controletaken hun positie hernomen.
3. De derde fase, die inging met de raadsperiode 2006-2010. Dit is de fase waarin een duurzaam evenwicht gevonden is/wordt; de kwaliteit van de lokale democratie wordt weer meer focuspunt. Rigide scheiding tussen kaderstelling en controle wordt beslecht. De raad neemt vooral weer de positie in van de volksvertegenwoordiging zoals hem die

op grond van de Grondwet en Gemeentewet ook toekomt. Als hoofd van de gemeente (Grondwet artikel 125) neemt de raad zijn controletaken serieuzer en benut dit beter voor zijn kaderstellende arbeid.

De trend voor de komende raadsperiode 2010-2014 is, dat de gemeenteraden zich nadrukkelijker op hun controlerende taak zullen richten. Dit zal leiden tot een toenemend aantal raadsonderzoeken naar de wijze waarop het college invulling heeft gegeven aan de aan haar gemandateerde taken en bevoegdheden.

Ook zal hierbij veel aandacht zijn voor de juiste en volledige informatievoorziening aan de raad alsmede de integriteit van de bestuurders. De landelijke maar zeker ook de lokale politieke processen en daarbij horende dynamiek bepalen ook op het gebied van het toezicht het uiteindelijke beeld. De raad bepaalt zelf hoe ver hij gaat in de controle van het college en de ambtelijke organisatie en hoe gedetailleerd hij het begrip kaderstelling invult. Raden die een adequate controle organiseren dragen bij aan het scheppen van een beleid voor integriteit en voorkomen van fraude.

Tussen gemeenten bestaan grote verschillen in aanpak en competentie, ook al kennen ze dezelfde duale structuur. De gemeenten laten zien dat lokale tradities en omstandigheden, maar vooral bestuursstijlen en omgangsvormen zeer van belang zijn. De open receptuur van dualisme, zoals professor Elzinga van de Staatscommissie dualisering Gemeentebesturen dit typeerde, blijkt grote ruimte aan lokale variatie te bieden. Daarbij onderscheiden we de volgende typologieën:

- samenwerkingsdualisme (accent op samenwerking tussen raad en college en een evenwichtige balans tussen beide):
- partijdualisme (accent op consensus binnen de raad):
- bestuursdualisme (accent op krachtig opereren door college, met duidelijk draagvlak binnen de raad):
- taakdualisme (accent op de formele takenscheiding en het zich verschuilen hierachter):
- gemeenschapsdualisme (accenten op ontwikkelen lokale democratie, op democratische waarden en eigen voorbeeldfuncties, zoals met betrekking tot integriteit).

Een kwalitatief informatieniveau en optimale transparantie steunen de goede bestuursverhoudingen tussen college en raad en scheppen een klimaat waarin fraude en niet-integer handelen tot een minimum zijn teruggedrongen. In het kader van gemeente governance en het stimuleren van antifraudebeleid verdient het aanbeveling dat gemeenteraden prioriteit geven aan gedegen controle. Het vrijmaken van voldoende tijd (aandacht) en middelen zijn hiervoor voorwaarden. Hierdoor kan de raad beter onderbouwde kaders stellen aan besluiten met betrekking tot de begroting, beleidsnota's en andere van regie, sturing en opdrachtverlening aan het college.

De informatiepositie van de raad wordt sterker, actieve informatieplicht van het college wordt gestimuleerd. Een betere informatiepositie van de raad bevordert dat tussen alternatieven gekozen kan worden en nieuw beleid beter op resultaatmeting te baseren is. De raad kan bij elk strategisch besluit duidelijk aangeven waarop hij het college ter

zake van dit besluit wenst te controleren, en dit voornemen ook uitvoeren, desnoods door zelf onderzoek te doen. Door controle serieus te nemen en besluitvorming (kaderstelling) niet meer geïsoleerd te benaderen, wordt een sterke basis gelegd voor gemeente governance en integer besturen.

#### 4.3 Taken en verantwoordelijkheden in het kader van fraudebestrijding

##### 4.3.1 Gemeenteraad

De organisatiestructuur van gemeenten heeft consequenties voor het vormgeven van een goede governancestructuur. Zo kennen gemeenten geen Algemene Vergadering van Aandeelhouders die direct toezicht houdt op de interne toezichthouder. Wel worden gemeenten omgeven door stakeholders. Het ontbreken van aandeelhouders heeft als consequentie dat er geen autonoom mechanisme is om de kwaliteit van het interne toezicht te waarborgen. De gemeenteraad is bij uitstek het orgaan om namens de maatschappij en de verschillende belanghebbenden de beleidskaders te stellen en de gemeente 'in de gaten te houden'.

Van de gemeenteraad wordt verwacht dat deze duidelijke maatschappelijke doelstellingen (ambities) formuleert voor het uit te voeren beleid en hierbij de randvoorwaarden (grenzen) voor de realisatie formuleert. De raad kan met verschillende instrumenten inhoud geven aan het beleid en de randvoorwaarden. De volgende instrumenten geven inhoud aan de kaderstellende rol van de gemeenteraad:

- gemeenteraadsprogramma:
- collegeprogramma:
- kadernota:
- begroting:
- verordeningen:
- beleidsregels en beleidsnota's.

De gemeenteraad dient de kaderstellende en controlerende (toezichthoudende) rol zodanig uit te oefenen dat de kansen op fraude, corruptie en niet-integer gedrag worden geminimaliseerd. In de nieuwe Ambtenarenwet is zelfs vastgelegd dat de gemeenteraad verantwoordelijk is voor de vaststelling van het integriteitbeleid. Hiermee kan de gemeenteraad invulling geven aan een zorgvuldige uitoefening van zijn taken en als sparringpartner fungeren voor het college van burgemeester en wethouders. In de praktijk betekent dit onder andere het vasthouden van de kritische instelling, het beschikken over een gedegen kennis van de gemeenteactiviteiten en het toezien op de aanwezigheid van een actuele en toereikende evaluatie van de frauderisico's die de gemeente loopt. Fraude en integriteit zijn ook voor raadsleden zelf van belang. Het is daarom nuttig om als gemeenteraad zelf te discussiëren over integriteit. De aanwending van de fractievergoedingen is hier een goed voorbeeld van.

##### Fractievergoedingen

In een aantal gemeenten heeft na de invoering van het dualisme het onderwerp fractievergoedingen op meer dan gemiddelde belangstelling van de pers mogen



rekenen. Deze budgetten zijn in veel gemeenten en provincies ten gevolge van de nieuwe wetgeving alsnog ingevoerd of verhoogd. Problemen zijn bij een aantal gemeenten ontstaan over de aanwending van de budgetten, maar ook over de verantwoording daarover en wie uiteindelijk aansprakelijk is. De Gemeentewet geeft op dit laatste punt niet meteen afdoende duidelijkheid. De wet spreekt in artikel 33.2 en 33.3 van 'groeperingen' die recht hebben op fractieondersteuning. Of dat in juridische zin ook betekent dat leden van de raad die een fractie vormen aansprakelijk zijn is niet zonder meer duidelijk.

Het is daarom verstandig om:

- In de verordening limitatief vast te leggen voor welke soort kosten de fractievergoeding mag worden gebruikt, met in acht name van de kosten die moeten worden besteed uit onkostenvergoeding van de raadsleden en het feit dat aan individuele raadsleden geen andere vergoedingen mogen worden uitgekeerd dan wettelijk mogelijk is
- De accountant te laten toezien op de verantwoording van de fracties op dezelfde wijze als gebeurt voor de gemeentelijke jaarrekening.
- In de verordening de aansprakelijkheid nader te regelen voor uitgaven uit het fractiebudget die als onrechtmatig worden aangemerkt.

Een voorbeeld van een verordening die deze elementen goed regelt, is de verordening van de gemeente Den Haag (...).

In de Haagse verordening is opgenomen dat de raadsleden die deel uitmaken van de fractie voor de besteding van het fractiebudget verantwoordelijkheid nemen. Een raadslid kan ervoor kiezen daar niet voor te tekenen waarmee het budget naar rato wordt gekort.

Naast de fractievergoedingen lenen onderwerpen als vertrouwelijke informatie en beïnvloeding van besluitvorming door lobbyisten, geschenken et cetera zich uitstekend voor een goede raadsdiscussie over fraude, corruptie en integriteit.

Wanneer de gemeenteraad de kaders duidelijk (specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch en tijdsgebonden (SMART)) stelt met heldere doelstellingen, is er ook wat te controleren. Op basis hiervan voert het college van burgemeester en wethouders het beleid uit en legt hierover via diverse documenten verantwoording af. De gemeenteraad controleert of de doelstellingen binnen de gestelde randvoorwaarden zijn gerealiseerd (= doeltreffendheid) en of de ingezette middelen efficiënt (= doelmatig) en rechtmatig zijn besteed.

Om het toezicht houden, het uitvoeren van zijn controlerende rol goed uit te oefenen staan de gemeenteraad instrumenten ter beschikking. Voor de controle van het getrouwe beeld van de programmarekening en de rechtmatige besteding en verwerving van financiële middelen is dat de accountant. Voor de realisatie van de beleidsdoelstellingen en effecten en de beoordeling van de efficiency is dat met name de rekenkamer. Ook de doeltreffendheids- en doelmatigheidsonderzoeken door het college van burgemeester en wethouders in het kader van artikel 21 3a Gemeentewet

zijn een goed hulpmiddel bij de controlerende rol. Daarnaast staan de gemeenteraad instrumenten ter beschikking als het stellen van vragen, recht van enquête, recht op ambtelijke ondersteuning en het recht van interpellatie.

Hoewel genoemde instrumenten niet specifiek zijn ingericht op fraude, corruptie en niet-integer handelen, kunnen bevindingen uit externe en interne rapportages wel degelijk signalen bevatten van kritische activiteiten en functies binnen de gemeente. Het is zaak dat de gemeenteraad altijd met een kritische blik, gericht op dergelijke signalen, zijn toezichthoudende taak uitvoert. Hierbij is van belang dat de gemeenteraad aangeeft op welke wijze hij over mogelijke gevallen van fraude en corruptie wil worden geïnformeerd, vertrouwelijk, alleen de fractievoorzitters, het presidium, seniorenconvent et cetera.

#### 4.3.2 College van burgemeester en wethouders

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en ontdekken van fraude en onjuistheden ligt bij de organen van de gemeente belast met governance. In de Gemeentewet en de Modelverordening van de VNG zijn relevante toezichtsbepalingen opgenomen, waaruit blijkt dat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor onder andere:

- het uitvoeren van de strategie;
- het beheersen van de risico's verbonden aan de activiteiten van de gemeente;
- de opzet en de werking van de interne risicobeheers- en controlesystemen;
- de naleving van de wet en regelgeving;
- het integer handelen (onafhankelijkheid en belangenverstrengeling);
- de rapportage over het voorgaande aan de gemeenteraad.

Het college van burgemeester en wethouders zorgt dat in de gemeente een op de organisatie toegesneden intern prestatie- en risicomanagementsysteem aanwezig is. Over dit systeem rapporteert het college aan de gemeenteraad. Daarnaast geeft het college een oordeel over de effectiviteit van dit systeem in het jaarverslag (paragraaf bedrijfsvoering) en de eventuele maatregelen die worden getroffen ter verbetering.

Het college van burgemeester en wethouders voert periodiek onderzoek uit in het kader van de verplichting van collegeonderzoeken naar de doelmatigheid van de organisatieonderdelen en/of processen, hetzij alleen, hetzij in samenwerking met andere gemeenten. In deze onderzoeken worden de prestaties van de gemeente vergeleken met prestaties van vergelijkbare gemeenten.

Duidelijk is dat het college van burgemeester en wethouders in het kader van gemeente governance verantwoordelijk is voor het risicomangement waaronder de beheersing van de frauderisico's. Aangezien het college van burgemeester en wethouders zelf verantwoordelijk is voor de risicoafweging en interne controle, kan het college deze ook manipuleren.

(...)

#### 4.4 Aansprakelijkheid in het kader van fraude

In hoofdstuk 2 is onderscheid gemaakt tussen twee soorten 'daders' bij fraude, te weten de dader die gebruik maakt van de gelegenheid en de dader die de gelegenheid creëert. Om een dader (ambtenaar of bestuurder) civielrechtelijk aansprakelijk te kunnen stellen voor geleden schade geldt dat sprake moet zijn van opzettelijk of bewust roekeloos handelen. Voor daders die hun eigen gelegenheid hebben gecreëerd, is de aansprakelijkheidstelling door de organisatie voor de schade in de regel geen probleem. De categorie ambtenaren/bestuurders die gebruik heeft gemaakt van de aanwezige gelegenheid kan eveneens civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld, maar de rechter kan en zal bij het bepalen van de strafmaat (strafrechtelijk) rekening houden met de 'nalatigheid' van de organisatie inzake het treffen van toereikende maatregelen. Voor schade als gevolg van fraude door derden (misbruik en oneigenlijk gebruik) geldt als eis dat bij aansprakelijkheidstelling het causaal verband aangetoond moet worden tussen de fraude en de geleden schade (...).

#### 4.4.1 Aansprakelijkheid van de dader

In hoofdstuk 2 is onderscheid gemaakt tussen twee soorten 'daders' bij fraude, te weten de dader die gebruik maakt van de gelegenheid en de dader die de gelegenheid creëert. Om een dader (ambtenaar of bestuurder) civielrechtelijk aansprakelijk te kunnen stellen voor geleden schade geldt dat sprake moet zijn van opzettelijk of bewust roekeloos handelen. Voor daders die hun eigen gelegenheid hebben gecreëerd, is de aansprakelijkheidstelling door de organisatie voor de schade in de regel geen probleem. De categorie ambtenaren/bestuurders die gebruik heeft gemaakt van de aanwezige gelegenheid kan eveneens civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld, maar de rechter kan en zal bij het bepalen van de strafmaat (strafrechtelijk) rekening houden met de 'nalatigheid' van de organisatie inzake het treffen van toereikende maatregelen. Voor schade als gevolg van fraude door derden (misbruik en oneigenlijk gebruik) geldt als eis dat bij aansprakelijkheidstelling het causaal verband aangetoond moet worden tussen de fraude en de geleden schade (...).

#### 4.4.2 Aansprakelijkheid van bestuurders

Bestuursaansprakelijkheid is een ruim begrip. Het staat voor alle soorten aansprakelijkheid waarmee

een persoon die een bestuurlijke taak binnen een rechtspersoon vervult, te maken kan krijgen. De aansprakelijkheid van een bestuurder valt hieronder maar ook de aansprakelijkheid van een commissaris of directeur. De bestuurdersaansprakelijkheid geldt voor bestuurders van NV's, BV's, stichtingen en verenigingen. Voor bestuurders van gemeenten geldt de bestuurdersaansprakelijkheid niet, tenzij zij bijvoorbeeld namens de gemeente bestuurder zijn van een gemeentelijk zwembad dat in de vorm van een BV wordt uitgeoefend.

De volgende factoren kunnen relevant zijn voor het bepalen van bestuursaansprakelijkheid. In de eerste plaats de bestuurlijke positie die een persoon inneemt in de rechtspersoon. Voor het bepalen van aansprakelijkheid is het van belang of de persoon bestuurder, directeur of toezichthouder/commissaris is (geweest). Daarnaast kan de periode dat de persoon deel uitmaakt(e) van een bestuurlijk gremium een rol spelen. Een verhoogde kans op aansprakelijkheid geldt bijvoorbeeld voor een

bestuurder of commissaris van een BV of NV, of b faillissement van een vereniging of stichting die aan de heffing van vennootschapsbelasting is onderworpen.

Bij bestuursaansprakelijkheid kan sprake zijn van interne en/of externe aansprakelijkheid. Interne aansprakelijkheid is de aansprakelijkheid van een bestuurder of commissaris ten opzichte van de eigen rechtspersoon. de stichting, vereniging, BV of NV.

Externe aansprakelijkheid is de aansprakelijkheid van een bestuurder of commissaris ten opzichte van derden, personen buiten de rechtspersoon.

#### 4.5 Rol van de accountant

Accountants hebben slechts in beperkte mate een verantwoordelijkheid in het ontdekken van fraude bij gemeenten. In artikel 197 van de Gemeentewet is de accountantscontrole voor gemeenten wettelijk verankerd. Hoewel het ontdekken van fraudegevallen niet het primaire doel is van de accountantscontrole, is de perceptie van het maatschappelijk verkeer in de afgelopen jaren sterk gewijzigd. Dit is mede het gevolg van diverse grote fraude-incidenten. Naar aanleiding van deze incidenten hebben discussies plaatsgevonden rondom de mogelijke verantwoordelijkheid van de accountant voor het ontdekken van deze fraudes.

De verantwoordelijkheid die de accountant heeft ten aanzien van fraude is (wettelijk) geregeld in de Wet toezicht accountantsorganisatie (Wta), het Besluit toezicht accountantsorganisatie (Bta) en de Controle en Overige Standaarden 240 (COS 240).

##### 4.5.1 Controle- en Overige Standaarden 240 (COS 240)

Volgens COS 240 is de accountant niet verantwoordelijk voor het voorkomen van fraude. Hij is wel verantwoordelijk voor het zodanig plannen en uitvoeren van zijn controle dat hij in staat is een redelijke mate van zekerheid te krijgen dat de jaarrekening geen materiële afwijkingen wegens fraude of onjuistheden bevat. Absolute zekerheid kan de accountant daarover nooit krijgen. Er blijft altijd een risico bestaan dat materiële afwijkingen niet worden ontdekt. Dit risico is groter bij fraude dan bij onjuistheden, aangezien de neiging bestaat fraude te verhullen. Bij fraude door bestuurders is dit risico groter dan bij fraude door werknemers, omdat bestuurders gemakkelijker in staat zijn interne beheersmaatregelen te doorbreken.

Primair verantwoordelijk voor het voorkomen en ontdekken van fraude en onjuistheden zijn volgens de richtlijn zowel de organen belast met governance binnen de huishouding als de leiding.

Bij de gemeente gaat het dan om het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en het managementteam. Het college van burgemeester en wethouders dient te zorgen voor een adequate beheersomgeving en procedures die de gemeentelijke activiteiten ordelijk en efficiënt laten verlopen. De gemeenteraad moet door toezicht waarborgen dat de financiële verslaggevingssystemen integer zijn en dat de gemeente over een effectief intern beheerssysteem beschikt."

## Algemene wet bestuursrecht

### Artikel 9:1

- "1. Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.
2. Een gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, wordt aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan."

### Artikel 9:2

"Het bestuursorgaan draagt zorg voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten over zijn gedragingen en over gedragingen van bestuursorganen die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn."

### Artikel 9:8

- "1. Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging:
  - (...)
  - b. die langer dan een jaar voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden;
  - (...)
3. Van het niet in behandeling nemen van de klacht wordt de klager zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het klaagschrift schriftelijk in kennis gesteld. Artikel 9:12, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing."

### Artikel 9:10

- "1. Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.
2. Van het horen van de klager kan worden afgezien indien:
  - a. de klacht kennelijk ongegrond is,
  - b. de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord, of
  - c. de klager niet binnen een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord.
3. Van het horen wordt een verslag gemaakt."

### Artikel 9:12

- "1. Het bestuursorgaan stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht, zijn oordeel daarover alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt.
2. Bij de kennisgeving wordt vermeld bij welke ombudsman en binnen welke termijn de klager vervolgens een verzoekschrift kan indienen."

## Gemeentewet

### Artikel 16

"De raad stelt een reglement van orde voor zijn vergaderingen en andere werkzaamheden vast."

### Artikel 17

"1. De raad vergadert zo vaak als hij daartoe heeft besloten.  
2. Voorts vergadert de raad indien de burgemeester het nodig oordeelt of indien ten minste een vijfde van het aantal leden waaruit de raad bestaat schriftelijk, met opgave van redenen, daarom verzoekt."

### Artikel 23

"1. De vergadering van de raad wordt in het openbaar gehouden.  
2. De deuren worden gesloten, wanneer ten minste een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt of de voorzitter het nodig oordeelt.  
3. De raad beslist vervolgens of met gesloten deuren zal worden vergaderd.  
4. Van een vergadering met gesloten deuren wordt een afzonderlijk verslag opgemaakt, dat niet openbaar wordt gemaakt tenzij de raad anders beslist.  
5. De raad maakt de besluitenlijst van zijn vergaderingen op de in de gemeente gebruikelijke wijze openbaar. De raad laat de openbaarmaking achterwege voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van artikel 25 geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang."

### Artikel 28

"1. Een lid van de raad neemt niet deel aan de stemming over:  
a. een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken;  
b. de vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam waaraan hij rekenplichtig is of tot welks bestuur hij behoort.  
2. Bij een schriftelijke stemming wordt onder het deelnemen aan de stemming verstaan het inleveren van een stembriefje.  
3. Een benoeming gaat iemand persoonlijk aan, wanneer hij behoort tot de personen tot wie de keuze door een voordracht of bij een herstemming is beperkt.  
4. Het eerste lid is niet van toepassing bij het besluit betreffende de toelating van de na periodieke verkiezing benoemde leden."

### Artikel 29

"1. Een stemming is alleen geldig, indien meer dan de helft van het aantal leden dat zitting heeft en zich niet van deelneming aan de stemming moet onthouden, daaraan heeft deelgenomen.  
2. Het eerste lid is niet van toepassing:

- a. ingeval opnieuw wordt gestemd over een voorstel of over een benoeming, voordracht of aanbeveling van een of meer personen ten aanzien van wie in een vorige vergadering een stemming op grond van dat lid niet geldig was;
- b. in een vergadering als bedoeld in artikel 20, tweede lid, voor zover het betreft onderwerpen die in de daaraan voorafgaande, ingevolge artikel 20, eerste lid, niet geopende vergadering aan de orde waren gesteld."

#### Artikel 30

- "1. Voor het tot stand komen van een beslissing bij stemming wordt de volstrekte meerderheid vereist van hen die een stem hebben uitgebracht.
- 2. Bij een schriftelijke stemming wordt onder het uitbrengen van een stem verstaan het inleveren van een behoorlijk ingevuld stembriefje."

#### Artikel 32, eerste, tweede en derde lid

- "1. De overige stemmingen geschieden bij hoofdelijke oproeping, indien de voorzitter of een van de leden dat verlangt. In dat geval geschieden zij mondeling.
- 2. Bij hoofdelijke oproeping is ieder ter vergadering aanwezig lid dat zich niet van deelneming aan de stemming moet onthouden verplicht zijn stem voor of tegen uit te brengen.
- 3. Indien over een voorstel geen stemming wordt gevraagd, is het aangenomen."

#### Artikel 32a

"De stukken die van de raad uitgaan, worden door de burgemeester ondertekend en door de griffier medeondertekend. Bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester worden de stukken die van de raad uitgaan ondertekend door degene die krachtens artikel 77 de burgemeester als voorzitter van de raad vervangt."

### **Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad, vastgesteld door de raad van de gemeente Westerveld op 16 juli 2014**

#### Artikel 8 Vergaderfrequentie

- "1. De vergaderingen van de raad vinden in de regel eens per vier weken plaats op dinsdag volgens een door het presidium vast te stellen vergaderrooster. De vergaderingen vangen aan om 20.00 uur en worden gehouden in het gemeentehuis.
- 2. De vergaderingen duren tot uiterlijk 23.00 uur. Indien de agenda op dat moment niet afgewerkt is, schorst de voorzitter de vergadering tot een door hem te bepalen dag en tijdstip. In bijzondere gevallen kan de voorzitter hiervan afwijken.
- 3. De voorzitter kan in bijzondere gevallen een andere dag en/of aanvangsuur bepalen of een andere vergaderplaats aanwijzen. Hij voert hierover, tenzij er sprake is van een spoedeisende situatie, overleg met de agendacommissie."

#### Artikel 9 Oproep

- "1. De voorzitter zendt ten minste tien dagen voor een vergadering de leden van de raad een schriftelijke oproep onder vermelding van dag, tijdstip en plaats van de vergadering.

2. De voorlopige agenda en de daarbij behorende stukken, met uitzondering van de in artikel 25, eerste en tweede lid, van de Gemeentewet bedoelde stukken, worden tegelijkertijd met de schriftelijke oproep aan de leden van de raad verzonden.
3. In spoedeisende gevallen kan de voorzitter de leden van de raad drie dagen voor de vergadering een schriftelijke oproep verzenden. De oproep vermeldt dag, tijdstip en plaats van de vergadering. De voorzitter voert overleg met de agendacommissie voordat hij overgaat tot een spoedoproep."

#### Artikel 10 Agenda

- "1. In spoedeisende gevallen kan de voorzitter na het verzenden van de schriftelijke oproep tot uiterlijk 48 uur voor de aanvang van een vergadering een aanvullende agenda opstellen. Deze wordt met de daarbij behorende stukken aan de leden van de raad verzonden, en openbaar gemaakt.
2. De agendastukken worden op voorstel van de agendacommissie of van de raadscommissie verdeeld in A- en B-stukken.
3. Over B-stukken wordt eerst beraadslaagd op de in paragraaf 2 aangegeven wijze, waarna wordt overgegaan tot besluitvorming.
4. Over A-stukken wordt direct een besluit genomen, zonder voorafgaande beraadslaging. Leden kunnen wel een stemverklaring als bedoeld in artikel 26 geven.
5. Bij aanvang van de vergadering stelt de raad de agenda vast.
6. Elk lid van de raad heeft op het in lid 5 bedoelde moment het recht de status van een A-stuk te wijzigen in B-stuk.
7. Elk lid van de raad heeft op het in lid 5 bedoelde moment het recht voor te stellen de status van een B-stuk te wijzigen in een A-stuk. Deze wijziging vindt alleen plaats indien de raad hier unaniem mee instemt.
8. Op voorstel van een lid van de raad of de voorzitter kan de raad bij de vaststelling van de agenda onderwerpen aan de agenda toevoegen of van de agenda afvoeren.
9. Op voorstel van een lid van de raad of van de voorzitter kan de raad de volgorde van behandeling van de agendapunten wijzigen."

#### Artikel 14 Openbare kennisgeving

- "1. De vergadering wordt bekend gemaakt met een aankondiging in een huis-aan-huisblad en plaatsing daarvan op de gemeentelijke website. In bijzondere gevallen, waaronder de situatie onder artikel 9 lid 3, kan de voorzitter besluiten de vergadering bekend te maken door de aankondiging in een regionale krant en op de gemeentelijke website te plaatsen.
2. De openbare kennisgeving vermeldt:
  - a. de datum, aanvangstijd en plaats, alsmede de voorlopige agenda van de vergadering;
  - b. de wijze waarop en de plaats waar een ieder de bij de vergadering behorende stukken kan inzien;
3. De voorlopige agenda en de daarbij behorende stukken worden, indien digitaal beschikbaar, op de website van de gemeente geplaatst."



#### Artikel 19 Besluitenlijst en verslag

- "1. De griffier draagt zorg voor het bijhouden van de presentielijst.
2. De griffier draagt zorg voor het maken van een besluitenlijst plus een woordelijk verslag in de vorm van een digitale opname, die voldoet aan eisen van de Archiefwet. De digitale opname wordt toegankelijk gemaakt via de gemeentelijke website.
3. De concept-besluitenlijst van de voorgaande vergadering wordt, zo mogelijk, aan de leden van de raad toegezonden gelijktijdig met de schriftelijke oproep van de volgende vergadering.
4. De besluitenlijst met digitale opname wordt geplaatst op de gemeentelijke website.
5. De leden, de voorzitter, de wethouders, de griffier en de secretaris hebben het recht, een voorstel tot verandering aan de raad te doen, indien de concept-besluitenlijst onjuistheden bevat of niet duidelijk weergeeft hetgeen besloten is. Een voorstel tot verandering kan voor de aanvang van de vergadering bij de griffier worden ingediend.
6. De besluitenlijst bevat
- de namen van de voorzitter, de griffier, de wethouders, de secretaris en de ter vergadering aanwezige leden en de fractie waartoe zij behoren, alsmede van de leden die afwezig waren;
  - een vermelding van de zaken die aan de orde zijn geweest;
  - de uitkomst van de stemming, met vermelding bij hoofdelijke stemming van de namen van de leden die voor of tegen stemden, onder aantekening van de namen van de leden die zich overeenkomstig de Gemeentewet van stemming hebben onthouden of zich bij het uitbrengen van hun stem hebben vergist;
  - de naam en de hoedanigheid van personen aan wie het op grond van artikel 24 door de raad is toegestaan deel te nemen aan de beraadslagingen.
  - de besluiten en de door het college gedane toezeggingen en de door de raad gemaakte overige afspraken.
7. Tijdens de eerstvolgende vergadering meldt de voorzitter welke verzoeken tot wijziging van de besluitenlijst zijn binnengekomen, waarna de besluitenlijst wordt vastgesteld en door de voorzitter en de griffier worden ondertekend.
8. Bij tegenstrijdigheden tussen een vastgestelde besluitenlijst en de digitale opname is de vastgestelde besluitenlijst leidend."

#### Artikel 20 Ingekomen stukken en mededelingen

- "1. Bij de raad ingekomen stukken, waaronder schriftelijke mededelingen van het college aan de raad, worden door de griffier op een lijst geplaatst en voorgelegd aan de agendacommissie en afgehandeld op de wijze als vermeld in de leden 2 t/m 4.
2. Brieven, gericht aan de gemeenteraad, over onderwerpen die behorende tot de bevoegdheid van de gemeenteraad, worden als regel geplaatst op een lijst met ingekomen stukken van de agenda van een in artikel 6 genoemde raadscommissie met een voorstel van de agendacommissie over de wijze van afhandeling. Het voorstel van de agendacommissie kan inhouden om de brief (tevens) te agenderen voor de raadsvergadering.
3. Brieven, gericht aan de gemeenteraad, over onderwerpen die niet behoren tot de bevoegdheid van de gemeenteraad worden afgehandeld als volgt

- a. de griffier plaatst een kopie van de brief op het Raadsinformatiesysteem of stuurt deze via de post aan alle raadsleden;
  - b. de griffier stuurt de originele brief namens de gemeenteraad door naar het bevoegde orgaan ter afhandeling; hij stuurt de briefschrijver daarvan een bevestiging;
  - c. de griffier plaatst een kopie van de antwoordbrief of van de beslissing van het bevoegde orgaan op het Raadsinformatiesysteem.
4. De griffier zorgt voor afdoening van de ingekomen stukken als bedoeld in lid 2, overeenkomstig het besluit van de commissie of van de raad.
5. Aansluitend aan schriftelijke ingekomen stukken kan de voorzitter korte mondelinge mededelingen doen of toestaan dat leden van de raad of van het college korte mondelinge mededelingen doen."

#### Artikel 24 Beraadslaging

- "1. De raad kan op voorstel van de voorzitter of een lid van de raad beslissen over één of meer onderdelen van een onderwerp of voorstel afzonderlijk te beraadslagen.
2. Op verzoek van een lid van de raad of op voorstel van de voorzitter kan de raad besluiten de beraadslaging voor een door hem te bepalen tijd te schorsen teneinde het college of de leden de gelegenheid te geven tot onderling nader beraad. De beraadslagingen worden hervat nadat de schorsingsperiode verstreken is."

#### Artikel 27 Beslissing

- "1. Wanneer de voorzitter vaststelt dat een onderwerp of voorstel voldoende is toegelicht, sluit hij de beraadslaging, tenzij de raad anders beslist.
2. Nadat de beraadslaging is gesloten vindt, na een stemming over eventuele amendementen, de stemming plaats over het voorstel, zoals het dan luidt, in zijn geheel, tenzij geen stemming wordt gevraagd.
3. Voordat de stemming over het voorstel in zijn geheel plaatsvindt, formuleert de voorzitter het voorstel over de te nemen eindbeslissing."

#### Artikel 28 Algemene bepalingen over stemming

- "1. De voorzitter vraagt, of stemming wordt verlangd. Indien geen stemming wordt gevraagd en ook de voorzitter dit niet verlangt, stelt de voorzitter vast dat het voorstel zonder hoofdelijke stemming is aangenomen.
2. In de vergadering aanwezige leden kunnen aantekening in de besluitenlijst vragen, dat zij geacht willen worden te hebben tegengestemd of zich op grond van artikel 28 Gemeentewet van stemming te hebben onthouden.
3. Indien door een of meer leden stemming wordt gevraagd, doet de voorzitter daarvan mededeling.
4. De griffier roept de leden van de raad bij naam op hun stem uit te brengen. De stemming begint bij het lid dat daarvoor overeenkomstig artikel 18 is aangewezen. Vervolgens geschiedt de oproeping naar de volgorde van de presentielijst.
5. Bij hoofdelijke stemming is ieder ter vergadering aanwezig lid dat zich niet van deelneming aan de stemming op grond van artikel 28 Gemeentewet moet onthouden verplicht zijn stem uit te brengen.

6. De leden brengen hun stem uit door het woord 'voor' of 'tegen' uit te spreken, zonder enige toevoeging.
7. Heeft een lid zich bij het uitbrengen van zijn stem vergist, dan kan hij deze vergissing nog herstellen voordat het volgende lid gestemd heeft. Bemerkt het lid zijn vergissing pas later, dan kan hij nadat de voorzitter de uitslag van de stemming bekend heeft gemaakt wel aantekening vragen dat hij zich heeft vergist; in de uitslag van de stemming brengt dit echter geen verandering.
8. De voorzitter deelt de uitslag na afloop van de stemming mede, met vermelding van het aantal voor en tegen uitgebrachte stemmen. Hij doet daarbij tevens mededeling van het genomen besluit."