



**Universiteit  
Leiden**  
The Netherlands

**Annotation: Rechtbank Noord-Nederland 17 March 2017,  
no. AWB-16\_2591, AB 2017,38; 2316-2321.**

Boogaard, G.; Uzman, J.

**Citation**

Boogaard, G., & Uzman, J. (2017). Annotation: Rechtbank Noord-Nederland 17 March 2017, no. AWB-16\_2591, AB 2017,38; 2316-2321. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2017(38), 2319-2321. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/57965>

Version: Publisher's Version  
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/57965>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## AB 2017/337

**RECHTBANK NOORD-NEDERLAND**

17 maart 2017, nr. AWB - 16 \_ 2591

(Mr. L. Mulder )

m.nt. G. Boogaard en J. Uzman\*

Art. 96 lid 1 Provw

ECLI:NL:RBNNE:2017:965

**De Staten van Fryslân mogen subsidie voor fractieondersteuning terugvorderen nu deze is gebruikt om de werkzaamheden van een statenlid te betalen.**

*Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat gelet op het bepaalde in artikel 96 van de Provinciewet en artikel 2, eerste lid, onder d, van de Verordening Buisman, naast de vergoedingen welke hij ontvangt in het kader van zijn statenlidmaatschap, geen andere vergoedingen en tegemoetkomingen mag ontvangen ten laste van de provincie buiten hetgeen hem op grond van rechtspositierelingen toekomt. De rechtbank vindt voor dit oordeel, evenals verweerder, tevens steun in de uitspraak van de Hoge Raad van 21 december 2012 (AB 2014/2) welke naar het oordeel van de rechtbank in het onderhavige geval analoog kan worden toegepast.*

Eiseres, (gem.: mr. I.M. d' Hont),  
en

Provinciale Staten van de provincie Fryslân, verweerder, (gem.: mr. J.V. van Ophem).

**Procesverloop**

Bij besluit van 28 september 2015 (het primaire besluit) heeft verweerder de aan eiseres verstrekte subsidie lager vastgesteld en de teveel betaalde subsidie ad € 17.794 teruggevorderd.

Bij besluit van 26 mei 2016 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 20 december 2016. Voor eiseres is verschenen naam 1. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde en naam 2.

**Overwegingen**

1. De rechtbank gaat voor haar oordeelsvorming uit van de volgende — door partijen niet betwiste — feiten en omstandigheden.

1.1 Op 7 april 2014 heeft naam 1 eiseres opgericht.

1.2 Bij besluit van 30 april 2014 heeft verweerder voor de periode 27 maart tot en met 31 december 2014 aan eiseres een voorschot toegekend. Aan eiseres is € 3455,18 (fractiebijdrage) en € 14.858,88 (fractieondersteuning) toegekend. Verder is een bijdrage van € 1.813,21 verstrekt ten behoeve van het werkgeversdeel in de pensioenvoorzieningen en ziektekostenverzekeringen.

1.3 Op 9 mei 2014 is het budget voor de fractiebijdrage gestort op de rekening van eiseres. Op 28 mei 2014 is het budget voor de fractieondersteuning gestort. Op 6 juni is het budget voor pensioen en ziektekostenverzekering gestort.

1.4 Bij brief van 22 september 2014 heeft verweerder eiseres verzocht (arbeids)contracten over te leggen.

1.5 Bij mail van 10 oktober 2014 heeft eiseres gereageerd. Eiseres heeft een opdrachtbevestiging van bedrijf 1 toegezonden voor het verrichten van werkzaamheden op freelancebasis vanaf 1 juni 2014.

1.6 Bij brief van 22 oktober 2014 heeft verweerder eiseres bericht dat opvalt dat in de opdrachtbevestiging geen tarieven worden genoemd en de opdrachtbevestiging niet is ondertekend. Aangegeven is dat bij de verantwoording maandelijkse facturen moeten worden overgelegd.

1.7 Bij brief van 13 januari 2015 heeft de griffier van verweerder aan — onder meer — eiseres gevraagd haar verantwoording over 2014 in te dienen.

1.8 Bij mail van 20 april 2015 heeft eiseres gereageerd.

1.9 Bij brief van 21 april 2015 heeft de griffier aan eiseres bericht dat de verantwoording niet voldoet aan het bepaalde in artikel 7 van de Verordening ondersteuning Statenfracties provincie Fryslân 2014 (hierna: de Verordening) en eiseres tot 15 mei 2015 de tijd gegeven om alsnog volledig te voldoen aan artikel 7 van de Verordening.

1.10 Bij mail van 15 mei 2015 heeft eiseres een aangepaste verantwoording overgelegd. Bij mail van 8 juni 2015 heeft eiseres nadere informatie verschaft. Bij brief van 26 juni 2015 heeft eiseres aanvullende stukken ingediend.

1.11 Op 14 juli 2016 heeft bedrijf 2 het Rapport van Feitelijke bevindingen inzake financiën Statenfracties over 2014 uitgebracht. Daarin wordt onder punt 11 ingegaan op de verantwoording door eiseres.

\* Universitair docenten staats- en bestuursrecht Universiteit Leiden.

1.12 Bij brief van 31 juli 2015 heeft eiseres een zienswijze ingediend.

1.13 Bij brief van 25 augustus 2016 heeft verweerder aan eiseres het voornemen kenbaar gemaakt om te beslissen dat de subsidie ten onrechte is uitbetaald omdat de heer naam 1 als Statenlid een vaste vergoeding ontving en daarom niet gerechtigd was tot het ontvangen van een andere (fractie)vergoeding.

1.14 Bij brief van 2 september 2016 heeft eiseres een zienswijze ingediend.

1.15 Bij het primaire besluit heeft verweerder de aan eiseres verstrekte subsidie lager vastgesteld, namelijk € 1673 voor fractiebijdrage en € 327 voor fractieondersteuning en de teveel betaalde subsidie ad € 17794 teruggevorderd.

1.16 Tegen dit besluit heeft eiseres een bezwaarschrift ingediend.

1.17 Op 29 maart 2016 heeft eiseres het bezwaarschrift toegelicht ten overstaan van de commissie bezwaarschriften. Op 28 april 2016 heeft de commissie geadviseerd het bezwaar ongegrond te verklaren.

1.18 Bij besluit van 26 mei 2016 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

2.1 Eiseres voert aan dat verweerder de subsidie ten onrechte lager heeft vastgesteld en teruggevorderd. Eiseres meent dat zij niet heeft gehandeld in strijd met artikel 2, eerste lid, onder d, van de Verordening. De werkzaamheden welke naam 1 voor de fractie verrichtte waren van andere aard dan de werkzaamheden die naam 1 als Statenlid verrichtte. Daarbij was het Statenlidmaatschap een nevenfunctie. Nu vergoedingen werden ontvangen voor verschillende werkzaamheden is er geen sprake van een dubbele beloning voor dezelfde werkzaamheden. Voorts is niet gehandeld in strijd met artikel 3, zevende lid, van de Verordening aangezien naam 1 de werkzaamheden voor de fractie uitoefende als freelancer en niet als fractieondersteuner.

2.2 Verweerder stelt zich op het standpunt dat uit artikel 96 van de Provinciewet, artikel 2 eerste lid, onder d, van de Verordening en de uitspraak van de Hoge Raad van 21 december 2012 (AB 2014/2) volgt dat een statenlid geen andere vergoeding en tegemoetkomingen ontvangt ten laste van de provincie buiten hetgeen hem op grond van rechtspositieregelingen toekomt, terwijl de fractiebijdrage niet mag worden gebruikt ter bekostiging van uitgaven welke dienen te worden bestreden uit vergoedingen die leden op grond van de Provinciewet ontvangen. Gelet hierop is elke betaling aan naam 1 in zijn periode als statenlid uit bijdragen die aan eiseres zijn verstrekt op grond van de Verordening in strijd met de Provinciewet. Niet van belang is de aard van de

rechtsverhouding tussen eiseres en naam 1 en de aard van de werkzaamheden. Dat naam 1 niet was aangesteld als fractiemedewerker en daardoor niet werd gehandeld in strijd met artikel 3, zevende lid, Verordening, doet daar niet aan af. Daarbij had eiseres gelet op artikel 3, tweede lid, van de Verordening geen recht op de bijdragen nu er geen fractiemedewerker was aangesteld.

2.3 Ingevolge artikel 4:29, eerste lid, Awb, kan, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, voorafgaand aan een subsidievestiging een beschikking omtrent subsidieverlening worden gegeven, indien een aanvraag daartoe is ingediend voor de afloop van de activiteit of het tijdvak waarvoor de subsidie wordt gevraagd.

Ingevolge artikel 4:46, eerste lid, Awb stelt het bestuursorgaan, indien een beschikking tot subsidieverlening is gegeven, de subsidie overeenkomstig vast.

Ingevolge artikel 4:46 tweede lid, Awb kan de subsidie lager worden vastgesteld indien

a de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden;

b de subsidie-ontvanger niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen;

c de subsidie-ontvanger onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beschikking op de aanvraag tot subsidieverlening zou hebben geleid, of

d de subsidieverlening anderszins onjuist was en de subsidie-ontvanger dit wist of behoorde te weten.

Ingevolge artikel 93, eerste lid, Provinciewet, voor zover van belang, ontvangen de leden van provinciale staten een bij verordening van provinciale staten vast te stellen vergoeding voor hun werkzaamheden en een tegemoetkoming in de kosten.

Ingevolge artikel 96, eerste lid, Provinciewet, voor zover van belang, ontvangen de leden van provinciale staten, buiten hetgeen hun bij of krachtens de wet is toegekend, geen andere vergoedingen en tegemoetkomingen ten laste van de provincie.

Ingevolge artikel 96, tweede lid, Provinciewet, genieten zij voordelen ten laste van de provincie, anders dan in de vorm van vergoedingen en tegemoetkomingen, slechts voor zover dat is bepaald bij of krachtens de wet dan wel bij verordening van provinciale staten. De verordening behoeft de goedkeuring van Onze Minister.

Ingevolge artikel 33, eerste lid, van de Provinciewet hebben provinciale staten en elk van hun leden recht op ambtelijke bijstand.

Ingevolge 33, tweede lid, van de Provinciewet hebben de in provinciale staten vertegenwoordigde groeperingen recht op ondersteuning.

Ingevolge artikel 33, derde lid, Provinciewet stellen provinciale staten met betrekking tot de ambtelijke bijstand en de ondersteuning van de in provinciale staten vertegenwoordigde groeperingen een verordening vast. De verordening bevat ten aanzien van de ondersteuning regels over de besteding en de verantwoording.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Verordening ontvangen de fracties in provinciale staten ten laste van de provinciale kas een bijdrage als tegemoetkoming in de kosten die nodig zijn om de fractie goed te laten functioneren.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Verordening mag de fractiebijdrage en de bijdrage fractieondersteuning niet worden gebruikt ter bekostiging van:

- a. uitgaven in strijd met wettelijke bepalingen; (...)
  - d. uitgaven welke dienen te worden bestreden uit vergoedingen die de leden ingevolge de Provinciewet en daarop gebaseerde provinciale verordeningen anderszins reeds ontvangen;
  - e. betalingen aan bedrijven waarover statenleden middellijk of onmiddellijk zeggenschap hebben en betalingen aan partners en familieleden tot en met de derde graad van bloed- en aanverwantschap;
- Ingevolge artikel 3, tweede lid, van de Verordening wordt aan een fractie die bij de voorbereiding en de uitvoering van haar werkzaamheden gebruik maakt van fractiemedewerkers en/of secretariële ondersteuners, uit de provinciale kas bovendien een jaarlijkse bijdrage verleend naar rato van de omvang van de fractie.

Ingevolge artikel 3, zevende lid, van de Verordening kunnen fractiemedewerkers en secretariële ondersteuners niet tevens statenlid of niet-statenlid, die benoemd is tot lid van een statencommissie, zijn.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Verordening, worden de in artikel 3 omschreven bijdragen elk jaar in een tweetal halfjaarlijkse termijnen, respectievelijk in de maanden januari en juli uitgekeerd aan de penningmeester van de fractie.

2.4 Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder de aan eiseres verstrekte subsidie terecht lager vastgesteld en de teveel betaalde subsidie ad € 17.794 terecht teruggevorderd.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat gelet op het bepaalde in artikel 96 van de Provinciewet en artikel 2, eerste lid, onder d, van de Verordening, naam 1, naast de vergoedingen welke hij ontvangt in het kader van zijn statenlidmaatschap, geen andere vergoedingen en tegemoetkomingen mag ontvangen ten laste van de provincie buiten hetgeen hem op grond van rechtspositieregelingen toekomt. De rechtbank

vindt voor dit oordeel, evenals verweerder, tevens steun in de uitspraak van de Hoge Raad van 21 december 2012 (AB 2014/2) welke naar het oordeel van de rechtbank in het onderhavige geval analoog kan worden toegepast. Nu niet bestreden is dat naam 1 zelf de werkzaamheden voor de fractie heeft verricht en de vergoedingen via eiseres aan hem toekomen, hetgeen overigens ook blijkt uit de door eiseres overgelegde declaraties, heeft eiseres derhalve gehandeld in strijd met de eerder genoemde bepalingen. Dat eiseres niet heeft gehandeld in strijd met artikel 3, zevende lid, van de Verordening omdat naam 1 het werk als freelancer verrichte en niet als fractiemedewerker doet aan de strijd met artikel 96 van de Provinciewet en artikel 2 eerste lid, onder a en d, van de Verordening niet af. Dat gelet op de verschillen in werkzaamheden geen sprake is van dubbele beloning voor dezelfde werkzaamheden maakt, wat daar ook van zij, het voorgaande evenmin anders. Overigens had eiseres, zoals verweerder terecht heeft aangegeven, gelet op artikel 3, tweede lid, van de Verordening geen recht op de bijdragen nu er geen fractiemedewerker was aangesteld.

3.1 Eiseres heeft verder aangevoerd dat zij geen mogelijkheid had om fractiemedewerkers aan te nemen. De subsidie was niet direct bij toekenning beschikbaar, zodat zij financieel niet in staat was contracten met fractieondersteuners aan te gaan. Zij heeft daarom gewacht met het aangaan van arbeidscontracten met fractieondersteuners. Daarbij waren als gevolg van de korte resttermijn van de statenperiode geen werknemers voorhanden omdat er geen uitzicht op verlenging was. Er was daarom feitelijk geen andere mogelijkheid de subsidie anders te besteden dan door naam 1 als freelancer te werk te stellen.

3.2 Verweerder stelt zich op het standpunt dat, wat er ook zij van het niet (tijdig) kunnen aantrekken van een medewerker, deze omstandigheid geen betalingen aan naam 1 uit de beide bijdragen ten laste van de provincie rechtvaardigt. Overigens heeft de betaling weliswaar enige vertraging opgelopen maar van een te late betaling is gelet op artikel 5, eerste lid van de Verordening geen sprake nu de voorschotten op 9 mei 2014, 28 mei 2014 en 6 juni 2014 zijn betaald. Daarbij was voor eiseres uit de artikelen 3, 4, derde lid, en artikel 5 van de Verordening de omvang van de voorschotbedragen af te leiden, zodat eiseres ten onrechte aanvoert dat geen voldoende concreet uitzicht op het verkrijgen van de bijdragen bestond. Nu de bedragen rechtstreeks uit de Verordening voortvloeien was er geen risico op lagere toekenning daarvan. Bij besteding van de bijdragen conform de regels was de vaststelling conform verlening geweest.

Daarbij blijkt uit de feiten niet dat eiseres heeft gewacht met het aangaan van arbeidscontracten. Zij is in het geheel geen arbeidscontract aangegaan, terwijl dat gelet op het tijdstip van toekenning van de bedragen en het tijdstip van de uitbetalingen wel had gekund. Daarbij heeft eiseres wel aan naam 1 eind mei 2014 bedragen uitbetaald en er dus voor gekozen deze gelden niet te besteden aan een ondersteuner.

3.3 Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat het niet tijdig ontvangen van de vergoedingen, wat daar ook van zij, niet het doen van betalingen aan naam 1 uit de fractiebijdrage en de bijdrage fractieondersteuning rechtvaardigt. De rechtbank volgt verweerder voorts in diens standpunt dat ook uit de feiten niet blijkt dat eiseres de betalingen niet tijdig heeft ontvangen. Immers, niet bestreden is dat de fractiebijdrage op 9 mei 2014, de bijdrage voor de fractieondersteuning op 28 mei 2014 en de bijdrage voor het werkgeversaandeel in pensioenvoorzieningen en ziektekostenverzekeringen op 6 juni 2014 zijn betaald. Dit is ruim vóór de in artikel 5, eerste lid, van de Verordening genoemde periode. Daarbij heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat de exacte hoogten van de bijdragen uit de Verordening zijn af te leiden, zodat bij besteding conform de regels geen risico bestond op lagere toekenning en geen aanleiding voor eiseres had hoeven te zijn om te wachten met het aangaan van contracten met mogelijke fractieondersteuners. Voorts heeft eiseres niet bestreden dat zij reeds eind mei 2014 bedragen aan naam 1 heeft uitbetaald, hetgeen er eveneens op duidt dat eiseres niet heeft gewacht met het aangaan van arbeidscontracten met fractieondersteuners in verband met het nog niet hebben ontvangen van voorschotten.

4.1 Eiseres stelt zich verder op het standpunt dat sprake is van schending van het gelijkheidsbeginsel, nu andere fracties een lichte verantwoordingsplicht hebben gekregen.

4.2 Verweerder stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van schending van het gelijkheidsbeginsel. Eiseres is aan dezelfde verantwoordingsverplichtingen gehouden als de andere fracties. Nu eiseres de besteding van de verleende bijdragen niet conform de Verordening kon verantwoorden heeft verweerder hierop actie ondernomen. Eiseres heeft daarbij meer gelegenheid gehad om met een correcte verantwoording te komen dan waarin de Verordening in artikel 7 derde lid voorziet.

4.3 De rechtbank overweegt dat het beroep van eiseres op het gelijkheidsbeginsel niet kan slagen reeds nu eiseres de gestelde gelijke gevallen niet heeft benoemd.

5. Het beroep is ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

### Noot

1. Na het gewraakte 'minder, minder, minder!'-incident in maart 2014, wankelde de PVV heel even. De ene na de andere volksvertegenwoordiger meldde zich af bij Geert Wilders. Een van hen was Pieter Buisman die in de Staten van Friesland de fractie van de PVV verliet. Hij besloot zijn resterende termijn tot de statenverkiezingen van maart 2015 als eenmansfractie vol te maken, en richtte daartoe onder andere de Stichting Ondersteuning Buisman op. Op de rekening van die stichting stortte de provincie een voorschot voor fractieondersteuning op basis van art. 5 Verordening ondersteuning Statenfracties provincie Fryslân 2014. Volgens Buisman gebeurt dit dermate laat dat hij niet meer in staat is om nog een fractiemedewerker aan te trekken, terwijl er juist in de beginperiode van zijn eenmansfractie veel werk aan de winkel was. Uiteindelijk besluit hij – zonder overleg met de provincie – zijn eigen extra tijdsinvestering te factureren en door de stichting te laten uitbetalen. Als hem bij de jaarlijkse verantwoording om een nadere toelichting wordt gevraagd, betoogt Buisman dat zijn handelwijze misschien in strijd is met de letter van de verordening maar dat in alle redelijkheid en in onderling overleg een mouw gepast moet worden aan zijn bijzondere nood situatie ('force majeure'). Het geld was immers bedoeld voor beleidsondersteuning, en het geld is uiteindelijk gebruikt voor beleidsondersteuning. De rest is, in zijn ogen, techniek.

2. De Staten van Friesland passen echter helemaal nergens een mouw aan. Omdat het geld niet is besteed aan de inhuur van een externe fractiemedewerker, stellen de Staten op 23 september 2015 de subsidie voor de Stichting Ondersteuning Buisman lager vast en vorderen zij een bedrag van € 17.794 aan eerder uitgekeerde voorschotten terug. In bezwaar handhaven ze op 26 mei 2016 beide beslissingen. Ze zien het niet als een technische kwestie van financieel bestuursrecht, maar vooral als schending van art. 96 lid 1 Provw: buiten hetgeen hun bij of krachtens de wet is toegekend, ontvangen de leden van provinciale staten als zodanig geen andere vergoedingen en tegemoetkomingen ten laste van de provincie. De aard van de rechtsverhouding tussen Buisman en zijn stichting en de aard van de werkzaamheden die hij verrichtte zijn daardoor

minder relevant. Beslissend is de wettelijke bepaling die moet voorkomen dat Statenleden *fulltime* beroepspolitici worden. Om die reden willen de Staten van de Stichting Ondersteuning Buisman het geld terug zien en daar bovenop doet de Commissaris van de Koning, Jorritsma, op 28 september 2015 ook nog eens aangifte tegen Buisman persoonlijk wegens verduistering. Omdat Buisman namens zijn stichting in beroep gaat tegen de lagere subsidievaststelling en de terugvordering, moet hij zich twee keer bij de Rechtbank Noord-Nederland melden: op 20 december 2016 als bestuurder van zijn stichting bij de enkelvoudige bestuursrechter en op 14 februari 2017 als verdachte bij de meervoudige strafkamer.

3. Nog voor de bestuursrechter uitspraak heeft gedaan maar wel nadat deze zijn onderzoek heeft gesloten, veroordeelt de strafrechter Buisman. Door in strijd met de verordening het voorschot voor fractieondersteuning aan zichzelf uit te betalen, is Buisman volgens de rechtbank 'zonder daartoe gerechtigd te zijn als heer en meester' gaan beschikken over geld dat 'aan een ander toebehoort', namelijk 'aan de stichting en/of de provincie'. Dat Buisman nooit heeft ontkend dat hij het geld zelf had gedeclareerd en aangeeft dat hij het geld nog apart op een rekening heeft staan, maakt geen verschil. Dat hij zonder overleg vooraf heeft geprobeerd iets te doen waarvan hij wist en waarover hem was meegedeeld dat het in strijd met de toepasselijke regelgeving was, wel. Kennelijk ligt daar volgens deze rechtbank de grens tussen het financieel bestuursrecht en het commune strafrecht: wie met iets kansloos probeert weg te komen, kwalificeert voor het bestanddeel 'wederrechtelijk' in art. 321 Sr. Niet elke schending van het subsidierecht is immers meteen een strafbaar feit. Zoals ook de Rechtbank Midden-Nederland onlangs oordeelde toen het de eigenaar van een taxibedrijf vrijsprak van het verduisteren van € 1,6 miljoen subsidie omdat niet kon worden bewezen dat de posten evident *niet* subsidiabel waren en bestuursrechtelijke discussie daarover mogelijk was (Rb. Midden-Nederland 28 juni 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:3211, r.o. 4.3.1).

4. Lastiger is de kwalificatie dat Buisman geld heeft toegeëigend dat 'aan een ander toebehoort', terwijl het aan zijn stichting was voorschoten volgens de regels van de verordening en door de stichting was uitbetaald op basis van een declaratie. Het geld was dus rechtmatig tot het vermogen van de stichting gaan behoren en een eigenaar kan in beginsel niet verduisteren wat hij reeds in eigendom heeft. Maar het strafrecht neemt hier een zekere materiële autonomie voor zichzelf aan. In strafrechtelijke zin wordt een goed ook verduisterd als het aan zijn bestemming

wordt onttrokken, ten eigen nutte aangewend en aldus een ander doel krijgt (zie Noyon/Lange-meijer & R Emmelink, *Wetboek van Strafrecht*, aantekening 4 bij artikel 321). In die lijn plaatst de rechtbank zich met de verwijzing naar het zogenaamde 'Doelbindings-arrest' (HR 5 april 2011, NJ 2011/175) waarin de Hoge Raad een veroordeling voor verduistering in stand liet van iemand die geld van een schenking deels had gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het was geschonken. Het strafrechtelijk 'toebehoren aan een ander' van een geldbedrag wordt hier dus ingevuld met de voorwaarden uit de verordening waarvan de rechtbank (om opzet te bewijzen) aanneemt dat Buisman die kende of behoorde te kennen.

5. Omdat Buisman eerder over 'een zekere hardnekkigheid' dan over een 'apert criminele doelstelling' beschikt, acht de rechtbank 'uit het oogpunt van normhandhaving' een voorwaardelijke taakstraf van 120 uur met een proeftijd van twee jaar gepast. Daarnaast wijst de rechtbank de vordering van de provincie, die zich als benadeelde partij had gevoegd ter voldoening van de schade (de te veel betaalde subsidie), toe. Naast het terugvorderen van de subsidie op de stichting van Buisman heeft de provincie zo relatief gemakkelijk ook een titel om hetzelfde bedrag van Buisman persoonlijk te vorderen.

6. Noch de officier van justitie in het kader van het beoordelen van de opportuniteit van de vervolging noch de rechtbank bij het beoordelen van de wederrechtelijkheid van de ten laste gelegde gedraging, zagen reden om met de leedtoevoeging te wachten tot een bestuursrechter een oordeel had gegeven over de rechtmatigheid van deze terugvordering. Voor zover die voortvarendheid was gebaseerd op de inschatting dat de bestuursrechter het beroep ongegrond zou gaan verklaren, blijkt die verwachting met de hierboven eveneens afgedrukte uitspraak terecht. Buismans beroep wordt zonder veel omhaal ongegrond geoordeeld. De belangrijkste reden daarvoor is de analoge toepassing van een arrest van de Hoge Raad van 21 december 2012 (AB 2014/2, m.nt. Munneke). In die zaak had de Stichting Bestuursassistentie CDA Amsterdam de budgetten voor fractieondersteuning deels uitgekeerd aan raadsleden. Nadat Amsterdam het geld van de Stichting had teruggevorderd wegens strijd met art. 99 Gemw (identiek aan art. 96 Provw), reesteerde de vraag of de Stichting op zijn beurt het geld weer kon vorderen van de (voormalige) raadsleden. Ja, oordeelde toen de civiele kamer van de Hoge Raad, want de rechtshandeling op basis waarvan was betaald moest voor nietig worden gehouden. De betalingen waren daarmee onverschuldigd gedaan en konden worden teruggevorderd.

7. Met zijn 'technische kwestie' over de verantwoording van uit arren moede bij zichzelf ingekochte fractieondersteuning, blijkt Buisman dus op een nogal belangrijke norm te zijn gestoten: eentje die meteen een taakstraf en nietigheid oplevert en de kansen bij de bestuursrechter tot nul reduceert. Dat aan de regeling van de rechtspositie van raads- en statenleden zo streng de hand wordt gehouden, komt wellicht omdat in de regels over de rechtspositie van volksvertegenwoordigers twee democratisch idealen zijn uitgedrukt. Allereerst is er vanuit het klassieke ideaal van de parlementaire democratie argwaan jegens burgers die het ambt om financiële redenen begeren. Publieke ambten moeten eigenlijk erefuncties blijven, zo is de gedachte, en daarom is elke vergoeding verdacht. Er is wel een vergoeding voor werkzaamheden voor statenleden, aldus minister Wiegel (VVD) ter gelegenheid van de introductie van een van de voorlopers van art. 96 Provw, maar dat bedrag staat zekerheidshalve 'niet in enige relatie met het eventuele *in concreto* gederfde inkomen. Ook voor het aanvaarden van het statenlidmaatschap zal steeds een belangrijke factor blijven het besef, dat men zijn gaven ten dienste van de publieke zaak moet stellen' (*Kamerstukken II 1977/78*, 15060, 2, p. 7). Art. 96 Provw is in dit licht een verbod op salarissen voor volksvertegenwoordigers en daarmee een specifieke invulling van het passief kiesrecht. Het tweede democratische ideaal dat met art. 96 Provw wordt gediend, is het (modernere) idee van de identiteitsdemocratie waarin volksvertegenwoordigers zoveel mogelijk op hun kiezers moeten lijken. Minister Van Dijk (CDA) in zijn notitie 'Materiële rechtspositie staten- en raadsleden, gedeputeerden en wethouders': 'Een juiste uitoefening van die functie werd alleen mogelijk geacht als het statenlid of het raadslid zijn maatschappelijke functies bleef behouden, 'midden in de maatschappij' bleef staan, om zodoende zijn vertegenwoordigende functie optimaal tot uitdrukking te kunnen brengen. Dit beeld behoudt in het algemeen, ondanks de versterking van de positie van de provinciale staten en de raad, zijn geldigheid, zodat een aansluiting bij de rechtspositieregelingen die voor gedeputeerden en wethouders gelden niet in de rede ligt' (*Kamerstukken II 1988/89*, 20921, 2, p. 12). Art. 96 Provw is in dit licht een principieel verbod op lokale beroeps-politici en een bijdrage aan de bestrijding van de diplomademocratie. Dat verklaart wellicht deze behoorlijk felle handhaving van de subsidievoor-schriften in een op het eerste gezicht nogal marginale kwestie.

G. Boogaard en J. Uzman

## AB 2017/338

### NATIONALE OMBUDSMAN

31 juli 2017, nr. 2017/092

(Mr. R. van Zutphen)

m.nt. P.J. Stolck

#### **Rijkswaterstaat moet bij grote individuele belangen van inwoners werkzaamheden meer controleren. Toezicht op ingehuurde aannemer. Vereiste van maatwerk.**

*De No vindt het positief dat de overheid aandacht had voor de individuele belangen van de inwoners door maatwerkoplossingen te bieden om het behoud van woningen mogelijk te maken in het kader van het programma 'Ruimte voor de Rivier', waardoor de woning van verzoekers buitendijks komt te liggen. De terp van hun woning moest daarbij worden opgehoogd. De No is van oordeel dat het maatwerk ook tot uitdrukking moet komen bij (de controle op) de uitvoering van de maatwerkoplossingen. Rond de werkzaamheden aan de terp van verzoekers zijn in de uitvoering problemen ontstaan. Toen verzoekers aangaven dat er mogelijk een verkeerde grondsoort gebruikt zou worden, heeft RWS terecht actie richting de aannemer ondernomen. Dat past binnen de invulling van maatwerk. RWS had immers aan de ene kant een contract met verzoekers en aan de andere kant voor de uitvoering van de werkzaamheden een contract met de aannemer gesloten. Met het doorgeven van het signaal aan de aannemer was echter niet zeker gesteld dat de aannemer de boodschap goed had begrepen. RWS heeft in een overleg met de aannemer en in een e-mail aan de aannemer herhaald wat in het programma van eisen opgenomen was over de vereiste grondsoort. RWS heeft in de e-mail van 12 januari 2012 echter niet gevraagd om te bevestigen dat alsnog de juiste grondsoort zou worden gebruikt of op een andere manier geverifieerd of de aannemer maatregelen heeft getroffen om de fout in het bestek te corrigeren. Evenmin is met verzoekers besproken wat zij verder van RWS mochten verwachten. Nadat de werkzaamheden waren afgerond, ontving RWS van de aannemer het opleverdossier. In het opleverdossier werd als grondsoort de klasse 'industrie' genoemd. RWS heeft niet uit eigen beweging op basis van de inhoud van het opleverdossier en de daarbij gevoegde kaart nader onderzoek ingesteld naar de gebruikte grond. Daarmee schoot RWS tekort richting verzoekers, omdat RWS tegenover verzoekers de (eind)verantwoordelijkheid voor de uitvoering droeg en RWS over de nodige deskundigheid beschikt. RWS heeft het opleverdossier aan verzoekers overhandigd. Vervolgens hebben verzoekers nadere vragen gesteld. Zij maakten zich ongerust, omdat het er op leek dat toch de verkeerde*