



*Gouverneur van Sint Maarten*

STATEN VAN SINT MAARTEN

Ingek. 23 MAR 2015

Volgnr. 16/544/14-15

Par. *A* *MPJ*

Aan de Staten van Sint Maarten  
T.a.v.: De voorzitter de heer Dr. Lloyd Richardson  
Wilhelminastraat 1  
Philipsburg  
Sint Maarten

Philipsburg, 23 maart 2015

Kenmerk : LV-15/0001

**Onderwerp : Ontwerp Landsverordening tot instelling van de Integriteitskamer**

Bijlagen : 1

Geachte heer Richardson,

U wordt bij deze aangeboden het Ontwerp Landsverordening tot instelling van de Integriteitskamer, ter verdere behandeling.

**DE GOUVERNEUR VAN SINT MAARTEN**

  
drs. E.B. Holiday

**Staten van Sint Maarten**  
**Zittingsjaar 2014-2015-049**  
**No. 1**

Landsverordening tot instelling van de  
Integriteitskamer (Landsverordening  
Integriteitskamer)

---

AANBIEDING

De regering biedt de Staten ter goedkeuring aan een ontwerp van Landsverordening tot instelling van de Integriteitskamer (Landsverordening Integriteitskamer).

De memorie van toelichting, die het ontwerp vergezelt, bevat de gronden waarop het rust.

Philipsburg, **23 MAR 2015**  
De Gouverneur van Sint Maarten



E.B. Hollday

**Staten van Sint Maarten**  
**Zittingsjaar 2014-2015-049**  
**No. 2**

Landsverordening, van de  
tot instelling van de Integriteitskamer  
(Landsverordening Integriteitskamer)

ONTWERP

IN NAAM VAN DE KONING!

De Gouverneur van Sint Maarten,

In overweging genomen hebbende:

dat de in verscheidene rapporten gesignaleerde problematiek rond integriteit van het bestuur en staatsbestel een toereikende en daadkrachtige aanpak tot verbetering van de ontstane situatie vereist en dat deze aanpak bij deze wordt voorgesteld;

dat deze aanpak inhoudt de integriteit te bevorderen en te bewaken middels instelling van een zelfstandig bestuursorgaan, de Integriteitskamer, welke wordt belast met het doen van bindende adviezen over vermeende integriteitsschendingen, en adviezen of voorstellen over integriteitsbeleid, zo nodig na daartoe onderzoek te doen;

Gelet op:

- Artikel 98 van de Staatsregeling;
- het vierde onderdeel van het Protocol tussen Nederland en Sint Maarten strekkende tot samenwerking door middel van een onderlinge regeling op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, in verband met de instelling, inrichting, het functioneren en de bekostiging van een Integriteitskamer op Sint Maarten;

Heeft, de Raad van Advies gehoord, met gemeen overleg der Staten, vastgesteld de onderstaande landsverordening:

**Hoofdstuk 1. Instelling en taak**

**Artikel 1**

In deze landsverordening en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. Integriteitskamer: Integriteitskamer als bedoeld in artikel 2, eerste lid;
- b. integriteitsschending: handelen of nalaten dat:
  - a. is gemotiveerd door de positie in een informeel relationeel netwerk; en,
  - b. een regel of procedure die geldt met betrekking tot het vervullen van een openbaar ambt, openbare functie of functie als bestuurder op

- objectiveerbare en onrechtmatige wijze doorkruist; of
- c. onder meer kan inhouden:
- a. ambtsuitoefening met als oogmerk persoonlijk voordeel;
  - b. corruptie;
  - c. schending van vertrouwelijkheid;
  - d. bevoordelen van familieleden of andere persoonlijke relaties;
  - e. willekeur;
  - f. aanbieden of aannemen van smeergelden;
  - g. fraude of diefstal in de ambtsuitoefening;
  - h. omkoping of poging tot omkoping; of
  - i. belangenverstrengeling.
- c. bestuurder:
- a. de statutair directeur of het lid van de raad van commissarissen van een vennootschap als bedoeld in artikel 1, onderdeel m, van de Landsverordening Corporate Governance met statutaire zetel in het Land en waarvan de aandelen deels of in het geheel, rechtstreeks of door tussenkomst van een derde, in economisch of juridisch eigendom, in handen zijn van het Land; of
  - b. de statutair directeur of het lid van de raad van commissarissen of een daarmee vergelijkbaar orgaan van een stichting als bedoeld in artikel 1, onderdeel l, van de Landsverordening Corporate Governance, waar een minister de bevoegdheid heeft te beslissen ter zake van de benoeming of het ontslag van in ieder geval één daarvan, of ter zake van de statuten;
- d. integriteitsbeleid: beleid ter bevordering van het integer functioneren en ter voorkoming van integriteitsschendingen;
- e. bindend advies: bindend advies als bedoeld in artikel 22, eerste lid;
- f. advies of voorstel: advies of voorstel als bedoeld in artikel 26, tweede lid;
- g. Raad voor de rechtshandhaving: Raad voor de rechtshandhaving, genoemd in artikel 2, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving;
- h. registratie: registratie in het register, bedoeld in artikel



- i. onderlinge regeling: 28, eerste lid;  
onderlinge regeling als bedoeld in artikel  
38, eerste lid, van het Statuut voor het  
Koninkrijk der Nederlanden.

## **Artikel 2**

1. Er is een Integriteitskamer.
2. De Integriteitskamer is een zelfstandig bestuursorgaan met rechtspersoonlijkheid.

## **Artikel 3**

1. De Integriteitskamer heeft tot taak de regering of de ministerraad gevraagd en ongevraagd:
  - a. bindend advies te geven over vermeende integriteitsschendingen, zo nodig na vooronderzoek en onderzoek; en,
  - b. adviezen te geven of voorstellen te doen over integriteitsbeleid, zo nodig na onderzoek.
2. De Integriteitskamer heeft verder tot taak toe te zien op de uitvoering van adviezen als bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b, of van voorstellen als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b.
3. De Integriteitskamer geeft adviezen of doet voorstellen over het integriteitsbeleid met betrekking tot in ieder geval vertrouwenspersonen, compliance officers en klokkenluiders.
4. De Integriteitskamer is gehouden tot het doen van aangifte van feiten en gedragingen als bedoeld in artikel 9 van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

## **Artikel 4**

1. De Integriteitskamer is, voor zover dit voor de uitvoering van een onderzoek redelijkerwijs noodzakelijk is, bevoegd om:
  - a. inlichtingen te vorderen;
  - b. met medeneming van de benodigde apparatuur elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner, zo nodig met behulp van de sterke arm;
  - c. zich te doen vergezellen door personen die daartoe door deze zijn aangewezen;
  - d. inzage te vorderen in gegevens, bescheiden of andere informatiedragers en hiervan kopieën te maken; of,
  - e. zaken te onderzoeken, aan opneming te onderwerpen, of daarvan monsters te nemen.
2. Indien het maken van kopieën, bedoeld in het eerste lid, onderdeel d, dan wel het nemen van monsters, bedoeld in het eerste lid, onderdeel e, niet ter plaatse kan geschieden, is de Integriteitskamer bevoegd de gegevens, bescheiden, andere informatiedragers, of zaken voor korte tijd voor dat doel mee te nemen tegen afgifte van een daartoe door deze afgegeven schriftelijk bewijs.
3. Een ieder is verplicht de Integriteitskamer bij de uitvoering van diens bevoegdheden, die bij of krachtens deze landsverordening aan deze zijn toebedeeld, en binnen een door deze te stellen redelijke termijn:
  - a. alle medewerking te verlenen;

- b. informatie te verstrekken; of
  - c. de waarheid te vertellen, desgevraagd onder ede.
4. De Integriteitskamer kan diens bevoegdheden als bedoeld in het eerste tot en met derde lid mandateren aan leden van het personeel van het secretariaat.

## **Hoofdstuk 2. Inrichting en samenstelling**

### **§1 Integriteitskamer**

#### **Artikel 5**

1. De Integriteitskamer heeft drie leden, waaronder een voorzitter.
2. De leden worden als volgt benoemd:
  - a. één lid bij landsbesluit op bindende schriftelijke aanbeveling van de ministerraad van Nederland;
  - b. één lid bij landsbesluit op bindende schriftelijke aanbeveling van de ministerraad van Sint Maarten; en,
  - c. één lid, tevens voorzitter, bij koninklijk besluit op bindende schriftelijke aanbeveling van de leden, genoemd in onderdelen a en b, aan de raad van ministers van het Koninkrijk.
3. Een lid wordt benoemd voor een periode van drie jaar, en kan een maal worden herbenoemd.
4. De Integriteitskamer stelt de raad of de leden door wie de voordracht van een lid is gedaan, zo spoedig mogelijk in kennis van de noodzaak tot het benoemen van een nieuw lid.
5. Voor ieder lid kan een plaatsvervangend lid worden benoemd. Het tweede tot en met vierde lid is op deze benoeming van overeenkomstige toepassing.
6. De leden oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.

#### **Artikel 6**

Bij onderlinge regeling wordt door Sint Maarten en Nederland gezamenlijk de vaste vergoeding van de leden van de Integriteitskamer vastgesteld.

#### **Artikel 7**

De leden, de plaatsvervangende leden en de secretaris van de Integriteitskamer leggen, alvorens het ambt te aanvaarden, in handen van de Gouverneur de volgende eed (verklaring of belofte) af:

Ik zweer (verklaar) dat ik, middellijk noch onmiddellijk onder welke naam of voorwendsel ook om tot mijn ambt te worden benoemd, aan iemand iets heb gegeven of beloofd, noch zal geven. Ik zweer (verklaar of beloof) dat ik om iets hoegenaamd in mijn ambt te doen of te laten, van niemand enig geschenk of enige belofte zal aannemen, middellijk of onmiddellijk.

Ik zweer (beloof) trouw aan de Koning, dat ik de Staatsregeling van Sint Maarten steeds zal (helpen) onderhouden en handhaven en mijn ambt met eerlijkheid, nauwgezetheid en onpartijdigheid zal vervullen.

Zo waarlijk helpe mij God almachtig! (Dat verklaar en beloof ik!).



## **Artikel 8**

De aanbevelende raad stelt vast, dan wel de aanbevelende leden, stellen vast, dat na benoeming van dat lid, de leden gezamenlijk voldoende blijven beschikken over de voor het uitvoeren van de taken en bevoegdheden van de Integriteitskamer noodzakelijke deskundigheid, expertise en affiniteit met de lokale situatie in Sint Maarten.

## **Artikel 9**

Het zijn van lid, plaatsvervangend lid, secretaris of personeel van het secretariaat van de Integriteitskamer is onverenigbaar met het ambt, de functie, het lidmaatschap, dan wel het lidmaatschap in buitengewone dienst in Sint Maarten of Nederland van:

- a. de Staten of Staten-Generaal;
- b. de Raad van Advies, de Raad van State, de Raad van State van het Koninkrijk, de Algemene Rekenkamer of de Sociaal-Economische Raad;
- c. de Gouverneur, minister-president, minister, gevolmachtigde minister, staatssecretaris, commissaris van de Koning of gedeputeerde;
- d. de ombudsman of substituut-ombudsman; of,
- e. ambtenaar, waaronder wordt verstaan: degene die op grond van een benoeming, een aanstelling, of een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, een dienstverband heeft met Sint Maarten of Nederland, dan wel met een op grond van publiekrecht of burgerlijk recht door een of meerdere van deze landen ingestelde rechtspersoon, waaronder in ieder geval verstaan wordt de rechtspersonen bedoeld in artikel 1, onderdelen m of l, van de Landsverordening Corporate Governance.

## **Artikel 10**

1. De leden, plaatsvervangende leden en de secretaris zijn in de rechte linie of in de tweede graad van de zijlinie van elkaar geen bloedverwant, echtgenoot, gewezen echtgenoot, levensgezel, gewezen levensgezel of gewezen pleegrelatie.
2. In geval van een opkomende relatie als bedoeld in het eerste lid legt degene door wie deze relatie ontstaat diens ambt neer, tenzij bij landsbesluit toestemming wordt verleend tot het behoud daarvan.

## **Artikel 11**

1. De leden, plaatsvervangend leden, de secretaris en het personeel van het secretariaat, werkzaam bij de Integriteitskamer, nemen rechtstreeks, noch zijdelings deel in, noch staan zij borg voor enige onderneming ten grondslag hebbende een overeenkomst om winst of voordeel, aangegaan met de overheid.
2. Een lid vervult ook geen andere betrekking of nevenfunctie die ongewenst is met het oog op een goede vervulling van diens functie of de handhaving van diens onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.

3. Een lid meldt het voornemen tot het aanvaarden van een andere betrekking of nevenfunctie aan de Integriteitskamer. De Integriteitskamer informeert de voordragende raad of leden daarover.
4. De Integriteitskamer maakt de nevenfuncties van een lid openbaar. Openbaarmaking geschiedt bij zijn benoeming en voorts door jaarlijkse publicatie van een opgave van deze nevenfuncties in de Staatscourant en de Landscourant.

#### **Artikel 12**

Een lid of plaatsvervangend lid van de Integriteitskamer wordt, op bindende schriftelijke aanbeveling van de raad of leden door wie dat lid is voorgedragen, bij met redenen omkleed landsbesluit of koninklijk besluit geschorst:

- a. indien deze zich in voorlopige hechtenis bevindt;
- b. indien tegen deze een gerechtelijk vooronderzoek ter zake van een misdrijf is ingesteld;
- c. indien deze onderwerp is van een onderzoek naar een vermeende integriteitsschending;
- d. wanneer deze bij niet onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak wegens een misdrijf is veroordeeld, dan wel aan deze bij zulk een uitspraak een maatregel is opgelegd die vrijheidsbeneming tot gevolg heeft; of,
- e. wanneer deze bij niet onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak onder curatele is gesteld, in staat van faillissement is verklaard, surseance van betaling heeft verkregen of wegens schulden is gegijzeld.

#### **Artikel 13**

Een lid of plaatsvervangend lid van de Integriteitskamer wordt, op bindende schriftelijke aanbeveling van de raad of leden door wie dat lid is voorgedragen, bij met redenen omkleed landsbesluit of koninklijk besluit ontslagen:

- a. op eigen verzoek;
- b. bij het bereiken van de leeftijd van zeventig jaar;
- c. wanneer deze bij onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak wegens een misdrijf is veroordeeld, dan wel aan deze bij zulk een uitspraak een maatregel is opgelegd die vrijheidsbeneming tot gevolg heeft;
- d. wanneer is geconstateerd dat deze een integriteitsschending heeft begaan;
- e. wanneer deze bij onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak onder curatele is gesteld, in staat van faillissement is verklaard, surseance van betaling is verkregen of wegens schulden is gegijzeld;
- f. indien deze uit hoofde van ziekte of gebreken blijvend ongeschikt is geworden om diens functie te vervullen;
- g. wanneer deze handelt in strijd met artikel 9 of 11, eerste tot en met derde lid; of,
- h. bij verlies van het ingezetenschap.



#### **Artikel 14**

1. Indien het voornemen bestaat een lid of plaatsvervangend lid van de Integriteitskamer te schorsen of te ontslaan, anders dan in de gevallen als bedoeld in artikel 13, onderdelen a en b, wordt dat lid in de gelegenheid gesteld diens zienswijze kenbaar te maken.
2. Indien geen overeenstemming bereikt wordt met het lid over het doen van een aanbeveling als bedoeld in de artikelen 12 of 13, wordt de zienswijze, genoemd in het eerste lid, schriftelijk bij de betreffende aanbeveling gevoegd.

### **§2 Secretariaat**

#### **Artikel 15**

1. De Integriteitskamer beschikt over een secretariaat.
2. De secretaris staat aan het hoofd van het secretariaat en is belast met de dagelijkse leiding en de bedrijfsvoering van het secretariaat. De secretaris is uitsluitend verantwoording schuldig aan de Integriteitskamer.
3. De secretaris wordt, op bindende schriftelijke aanbeveling van de Integriteitskamer bij landsbesluit benoemd, geschorst en ontslagen. De artikelen 12 en 13 zijn van overeenkomstige toepassing.
4. Voor de secretaris wordt een plaatsvervangend secretaris benoemd. Het derde lid is op deze benoeming van overeenkomstige toepassing.

#### **Artikel 16**

1. De Integriteitskamer stelt het personeel van het secretariaat op zodanige wijze aan dat in het secretariaat alle relevante deskundigheid aanwezig is.
2. Op de rechtspositie van de secretaris en de medewerkers van het secretariaat zijn de regels die gelden voor ambtenaren van toepassing.

### **§3 Toelating van rechtswege**

#### **Artikel 17**

De leden, plaatsvervangende leden, de secretaris en de medewerkers alsmede hun echtgenoten of geregistreerde partners en minderjarige kinderen voor zover zij met hen een gemeenschappelijke huishouding voeren, zijn van rechtswege toegelaten tot de landen. Aan de toelating worden geen nadere voorwaarden gesteld voor de uitoefening van een beroep of het verrichten van arbeid.

### **Hoofdstuk 3. Toezicht, beheer en middelen**

#### **Artikel 18**

1. De Raad voor de rechtshandhaving:

- a. houdt het toezicht, genoemd in artikel 98, derde lid, van de Staatsregeling, op onder meer de rechtmatigheid en doelmatigheid van het handelen van de Integriteitskamer;
  - b. geeft de Integriteitskamer in verband daarmee advies over diens handelen.
2. De voorzitter van de Integriteitskamer brengt gevraagd en ongevraagd verslag uit over diens handelen aan de Raad voor de rechtshandhaving.
3. Indien de Raad voor de rechtshandhaving van oordeel is dat de Integriteitskamer diens taken ernstig verwaarloost, treft de Raad de noodzakelijke voorzieningen. De voorzieningen worden, spoedeisende gevallen uitgezonderd, niet eerder getroffen dan nadat de Integriteitskamer in de gelegenheid is gesteld om binnen een door de Raad voor de rechtshandhaving te stellen termijn alsnog diens taak naar behoren uit te voeren.
4. De Raad voor de rechtshandhaving stelt de raden of de leden die de leden aanbevelen onverwijld in kennis van getroffen voorzieningen als bedoeld in het derde lid.

#### **Artikel 19**

1. De Integriteitskamer zet diens middelen uitsluitend in voor de uitvoering van diens bij of krachtens deze landsverordening toebedeelde taken.
2. Bij onderlinge regeling wordt de wijze waarop de kosten voor de Integriteitskamer ten laste komen van Sint Maarten en Nederland, door Sint Maarten en Nederland gezamenlijk vastgesteld.

#### **Artikel 20**

1. De Integriteitskamer zendt jaarlijks voor 1 september, na goedkeuring door de Minister van Algemene Zaken, aan de Staten en aan de raad van ministers van het Koninkrijk een jaarplan en een begroting voor het daaropvolgende kalenderjaar.
2. De Integriteitskamer stelt jaarlijks voor 1 juni een jaarrekening op, ter verantwoording van de ontvangsten en uitgaven van het kalenderjaar dat daaraan voorafging en zendt deze, na goedkeuring door de Minister van Algemene Zaken, aan de Staten ter verlening van decharge, en aan de raad van ministers van het Koninkrijk. De jaarrekening gaat vergezeld van een verslag van bevindingen van de Stichting Overheidsaccountantsbureau of een ander, erkend, accountantsbureau.
3. De Integriteitskamer brengt jaarlijks voor 1 juni, na goedkeuring door de Minister van Algemene Zaken, schriftelijk verslag uit aan de Staten en aan de raad van ministers van het Koninkrijk over de werkzaamheden, het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en rechtmatigheid van de werkzaamheden en werkwijze van de Integriteitskamer in het bijzonder, gedurende het afgelopen jaar.
4. Documenten als bedoeld in de voorgaande leden zijn openbaar, tenzij de Staten anders bepalen.

### **Hoofdstuk 4. Adviezen van de Integriteitskamer**

#### **§1 Integriteitsschendingen**



## **Artikel 21**

1. De Integriteitskamer is bevoegd om een onderzoek naar een vermeende integriteitsschending in te stellen, al dan niet naar aanleiding van een melding.
2. De opportuniteit van dat onderzoek wordt op grond van een vooronderzoek vastgesteld, welk vooronderzoek achterwege kan blijven op grond van de in het derde lid genoemde protocol daartoe opgenomen bepalingen.
3. De Integriteitskamer stelt een protocol vast op grond waarvan de uitvoering van onderzoeken en daaraan voorafgaande vooronderzoeken plaatsvinden.
4. Het onderzoeksprotocol besteedt aandacht aan:
  - a. in het vooronderzoek: de aard, ernst en valideerbaarheid van de integriteitsschending, en, in geval van een melding, de geloofwaardigheid daarvan en de positie of persoon van de melder;
  - b. de professionaliteit, consistentie, zorgvuldigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het onderzoek en het vooronderzoek;
  - c. de proportionaliteit en subsidiariteit van het instellen van het onderzoek en de bij het onderzoek te hanteren procedures en methoden;
  - d. de wijze waarop externe deskundigen kunnen worden ingeschakeld voor onderzoek van technische zaken waarover de Integriteitskamer onvoldoende kennis heeft.
5. Het onderzoeksprotocol wordt in de Landscourant geplaatst.

## **Artikel 22**

1. De Integriteitskamer stelt naar aanleiding van een onderzoek een bindend advies vast, waarin:
  - a. de resultaten van het onderzoek worden uiteengezet; en,
  - b. de wijze waarop de integriteitsschending kan worden hersteld of gesanctioneerd.
2. Het bindend advies wordt aan de ministerraad overgelegd. Ingeval het een integriteitsschending betreft die onmiddellijk is verricht door:
  - a. een minister, wordt het bindend advies ter kennisname mede overgelegd aan de minister-president; of,
  - b. de minister-president, wordt het bindend advies ter kennisname mede overgelegd aan de Gouverneur.
3. De Integriteitskamer kan een protocol vaststellen over de nadere procedure voor de vaststelling van een bindend advies. Deze wordt in de Landscourant geplaatst.

## **Artikel 23**

De Integriteitskamer openbaart of verstrekt tijdens een onderzoek, vooronderzoek of in diens bindend advies geen informatie aan derden:

- a. waarvoor op grond van enig wettelijk voorschrift geheimhouding is bepaald;
- b. die de nationale veiligheid of het landsbelang kunnen schaden;

- c. die een inbreuk kunnen opleveren van de persoonlijke levenssfeer, tenzij hier door de betrokkene toestemming is verleend; of,
- d. zijnde bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld.

#### **Artikel 24**

1. De Integriteitskamer wordt binnen vier weken na ontvangst van het bindend advies door de ministerraad schriftelijk geïnformeerd over de wijze waarop hieraan binnen de daarin gestelde redelijke termijn gevolg is of wordt gegeven.
2. Indien van een bindend advies wordt afgeweken, wordt dit gemotiveerd in het schrijven, bedoeld in het eerste lid.
3. Verstrekt de termijn, genoemd in het eerste lid, zonder dat een schrijven als bedoeld in dat lid aan de Integriteitskamer is overgelegd, dan is het bindend advies volledig overgenomen en wordt daar terstond uitvoering aan gegeven. In dat geval maakt de Integriteitskamer het bindend advies terstond schriftelijk bekend aan de natuurlijke persoon of rechtspersoon die door het overnemen of uitvoeren rechtstreeks in diens belangen wordt getroffen.
4. Het moment dat de persoon bedoeld in het derde lid in staat is gesteld kennis te nemen van de wijze waarop de ministerraad uitvoering geeft aan het bindend advies, bepaalt voor die persoon de aanvang van de termijn, bedoeld in artikel 16, eerste lid, of artikel 56, eerste lid, van de Landsverordening administratieve rechtspraak.
5. Bij een schrijven als bedoeld in het tweede lid, of in het geval dat uitvoering als bedoeld in het derde lid uitblijft en de rechtsbescherming, genoemd in artikel 31, eerste lid, wordt toegepast, spreekt het Gerecht, in afwijking van artikel 50, derde en vierde lid, van de Landsverordening administratieve rechtspraak uitsluitend een verklaring van recht uit over de rechtsverhouding die in het geding is.

#### **Artikel 25**

1. De Integriteitskamer heeft een meldpunt waar meldingen als bedoeld in artikel 21, eerste lid, kunnen worden ontvangen en maakt dit meldpunt op voldoende wijze aan het publiek bekend.
2. Indien van een melding sprake is, wordt de melder, indien bij de Integriteitskamer voldoende bekend, aangemerkt als persoon, bedoeld in artikel 24, derde lid.
3. Indien de Integriteitskamer uit een vooronderzoek naar aanleiding van een melding constateert dat er sprake is van een misstand waartegen een andere procedure openstaat, deelt deze dat schriftelijk mede aan de melder.

### **§2 Integriteitsbeleid**

#### **Artikel 26**

1. De Integriteitskamer is bevoegd tot het instellen van een onderzoek naar integriteitsbeleid.



2. Een advies of voorstel wordt in de Landscourant geplaatst.

#### **Artikel 27**

1. De regering is verplicht om binnen redelijke termijn schriftelijk en gemotiveerd op een advies of voorstel te reageren.
2. De regering stelt de Staten, de Integriteitskamer en de raad van ministers van het Koninkrijk schriftelijk in kennis van de reactie, bedoeld in het eerste lid.
3. De reactie, bedoeld in het eerste lid, wordt terstond in de Landscourant geplaatst.

### **Hoofdstuk 5. Register en rapportage**

#### **Artikel 28**

1. De Integriteitskamer registreert iedere melding, vooronderzoek, onderzoek, bindend advies en advies of voorstel in een register.
2. Bij landbesluit, houdende algemene maatregelen, worden regels gesteld over:
  - a. de instelling van en vereisten en waarborgen aan dit register;
  - b. de gegevens die worden geregistreerd; en,
  - c. de registratieprocedure.

#### **Artikel 29**

1. De Integriteitskamer rapporteert ten minste halfjaarlijks aan de Staten, de regering en de raad van de ministers van het Koninkrijk.
2. De rapportage bevat geanonimiseerde gegevens over ten minste het aantal:
  - a. meldingen;
  - b. vooronderzoeken als bedoeld in artikel 21, tweede lid;
  - c. bindende adviezen, alsmede de wijze waarop hieraan door de ministerraad gevolg is gegeven;
  - d. adviezen of voorstellen, met inbegrip van de reactie daarop van de regering;
  - e. handelingen van de Integriteitskamer waarvan de rechtmatigheid is bestreden; en,
  - f. aangiften als bedoeld in artikel 3, vierde lid.
3. De rapportage wordt in de Landscourant geplaatst.

### **Hoofdstuk 6. Overige bepalingen**

#### **Artikel 30**

1. De Integriteitskamer is bevoegd een last onder dwangsom op te leggen aan een natuurlijke persoon of rechtspersoon, indien een verplichting als bedoeld in artikel 4, derde lid, niet naleeft.
2. De last onder dwangsom is de herstelsanctie die inhoudt:
  - a. een schriftelijke opdracht aan de persoon, bedoeld in het eerste lid, tot naleving van diens verplichting binnen een daarbij aangegeven periode; en,

- b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien aan de in onderdeel a bedoelde opdracht geen of niet tijdig uitvoering is gegeven.
- 3. De geldsom genoemd in het tweede lid, onderdeel b, komt ten bate van de Landskas, en staat in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

### **Artikel 31**

1. De rechtsbescherming, geregeld voor beschikkingen als bedoeld in artikel 3 van de Landsverordening administratieve rechtspraak, is van overeenkomstige toepassing op:
  - a. een beslissing die ten grondslag ligt aan de uitoefening van een bevoegdheid, genoemd in artikel 4, eerste of tweede lid, artikel 21, eerste lid, of artikel 30, eerste lid; of,
  - b. de vaststelling van de termijn, genoemd in artikel 4, derde lid, aanhef; het verzoek, bedoeld in artikel 4, derde lid, aanhef en onderdeel c; de vaststelling, bedoeld in artikel 21, tweede lid; het bindende advies, genoemd in artikel 22, eerste lid; het schriftelijk informeren, bedoeld in artikel 24, eerste lid; de beslissing tot bekendmaking, bedoeld in artikel 24, derde lid; of de schriftelijke reactie, bedoeld in artikel 27, eerste lid.
2. De Integriteitskamer wordt aangemerkt als rechtspersoon die rechtstreeks in diens belangen wordt getroffen in het geval van een schriftelijk gemotiveerde afwijking als bedoeld in artikel 24, tweede lid of het overnemen en de uitvoering als bedoeld in artikel 24, derde lid, eerste volzin.

### **Artikel 32**

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie wordt gestraft:
  - a. hij die opzettelijk iemand die onderwerp is van een onderzoek verbergt of hem behulpzaam is in het ontkomen aan dat onderzoek;
  - b. hij die met het oogmerk om een integriteitsschending te bedekken of de nasporing of vervolging daarvan te beletten of te bemoeilijken, voorwerpen waarop of waarmee de integriteitsschending gepleegd is of andere sporen daarvan vernietigt, wegmaakt, verbergt of aan het onderzoek onttrekt;
  - c. hij die opzettelijk voorwerpen die kunnen dienen om de waarheid aan de dag te brengen, met het oogmerk om de medeneming als bedoeld in artikel 4, tweede lid, daarvan te beletten, te belemmeren of te verijdelen, verbergt, vernietigt, wegmaakt of aan het onderzoek onttrekt, dan wel door het opzettelijk verstrekken van gegevens of inlichtingen medeneming belet, belemmert of verijdelt.
2. Het eerste lid en artikel 4, derde lid, is niet van toepassing op hem die zich daartoe kan beroepen op een van de verschoningsgronden, bedoeld in artikelen 251, 252 en 253 van het Wetboek van Strafvordering.

## **Hoofdstuk 7. Overgangs- en slotbepalingen**

### **Artikel 33**

De Integriteitskamer is bevoegd vooronderzoeken en onderzoeken te verrichten naar, en bindend advies uit te brengen over, vermeende integriteitsschendingen die het maatschappelijk belang of het goed functioneren van de openbare dienst kunnen schaden.

### **Artikel 34**

1. Op de eerste dag van het vijfde kalenderjaar na de datum van inwerkingtreding van deze landsverordening wordt deze als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, onderdeel i, vervalt.

B

Artikel 5, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a wordt "ministerraad van Nederland" vervangen door: de voorzitter van het Constitutioneel Hof.

2. In onderdeel c wordt "bij koninklijk besluit" vervangen door "bij landsbesluit", en vervalt: , aan de raad van ministers van het Koninkrijk.

C

Artikel 6 komt te luiden:

#### **Artikel 6**

Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, worden regels gesteld over de rechtspositie van de leden van de Integriteitskamer, voor zover daarin niet in deze landsverordening is voorzien.

D

In artikel 11, vierde lid, vervalt: de Staatscourant en.

E

In artikel 12 wordt "de raad of leden" vervangen door "de raad, het Hof, of leden" en vervalt: of koninklijk besluit.

F

In artikel 13 wordt "de raad of leden" vervangen door "de raad, het Hof, of leden" en vervalt: of koninklijk besluit.

G

Artikel 19, tweede lid, komt te luiden:

2. De kosten van de Integriteitskamer, genoemd in deze landsverordening, komen ten laste van het Land.



H

In artikel 20 vervalt telkens: en de raad van ministers van het Koninkrijk.

I

In artikel 27, tweede lid, wordt ", de Integriteitskamer en de raad van ministers van het Koninkrijk" vervangen door: en de Integriteitskamer.

J

In artikel 29, eerste lid, wordt ", de regering en de raad van de ministers van het Koninkrijk" vervangen door: en de regering.

K

Artikel 35 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt: en in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers van het Koninkrijk,.
2. Onder vernummering van het vierde lid tot het derde lid, vervalt het derde lid.
3. In het derde lid (nieuw) vervalt: , na voorafgaand overleg met de regering van Nederland en behandeling hiervan in de raad van ministers van het Koninkrijk,.

2. Indien een verslag als bedoeld in artikel 35, tweede lid, daartoe aanleiding geeft wordt de dag, genoemd in het eerste lid, bij landsbesluit bepaald op de eerste dag van het achtste kalenderjaar na de datum van inwerkingtreding van deze landsverordening.

#### **Artikel 35**

1. Op voordracht van de Minister van Algemene Zaken en in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers van het Koninkrijk, wordt vier jaar na inwerkingtreding van deze landsverordening bij landsbesluit een evaluatiecommissie ingesteld, die onderzoekt en vaststelt of deze landsverordening heeft geleid tot de voorziene verbetering van een duurzaam deugdelijk bestuur.
2. De Minister van Algemene Zaken zendt een verslag van de evaluatie en eventuele aanbevelingen terstond aan de Staten.
3. De Minister van Algemene Zaken zendt het verslag, genoemd in het tweede lid, gelijktijdig aan de raad van ministers van het Koninkrijk.
4. De Minister van Algemene Zaken beslist, na voorafgaand overleg met de regering van Nederland en behandeling hiervan in de raad van ministers van het Koninkrijk, op basis van het verslag en de aanbevelingen, bedoeld in het tweede lid, over aanpassing van deze Landsverordening.

#### **Artikel 36**



Deze landsverordening wordt aangehaald als: Landsverordening Integriteitskamer.

### **Artikel 37**

1. Deze landsverordening treedt in werking op het tijdstip, genoemd in het landsbesluit waarvan de bindende voordracht wordt gedaan door de kwartiermakers, bedoeld in het derde onderdeel van het Protocol tussen Nederland en Sint Maarten strekkende tot samenwerking door middel van een onderlinge regeling op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, in verband met de instelling, inrichting, het functioneren en de bekostiging van een Integriteitskamer op Sint Maarten, welke bindende voordracht plaatsvindt niet later dan drie maanden na de datum bedoeld in dat onderdeel.
2. Indien het Protocol, genoemd in het eerste lid, niet in werking treedt op een datum voor 1 juni 2015, treedt deze landsverordening, zodra deze in het Afkondigingsblad is geplaatst, in werking met ingang van de eerste dag van de zevende week na de datum van bekrachtiging, doch niet eerder dan 1 juni 2015. In dat geval treedt artikel 34, eerste lid, eveneens op dat moment in werking.
3. In afwijking van het eerste en het tweede lid, treedt deze landsverordening:
  - a. in werking met ingang van de eerste dag van de derde week na de beslissing van het Constitutioneel Hof indien de Ombudsman een zaak aanhangig heeft gemaakt als bedoeld in artikel 127, derde lid, van de Staatsregeling; of,
  - b. niet in werking indien het Constitutioneel Hof oordeelt dat deze landsverordening niet verenigbaar is met de Staatsregeling.

Deze landsverordening wordt met de memorie van toelichting in het Afkondigingsblad geplaatst.

Gegeven te Philipsburg,  
De Gouverneur van Sint Maarten

De Minister van Algemene Zaken  
d.d.

**Staten van Sint Maarten**  
**Zittingsjaar 2014-2015-049**  
**No. 3**

Landsverordening tot instelling van de  
Integriteitskamer (Landsverordening  
Integriteitskamer)

MEMORIE VAN TOELICHTING

**Algemeen deel**

**1. Aanleiding voor het ontwerp**

De regering wenst met urgentie de integriteitsproblematiek van Sint Maarten aan te pakken. Kern is dat daarbij van volledige betrouwbaarheid sprake moet zijn. De regering meent dit te kunnen bereiken door daartoe een vertrouwensorgaan in te stellen dat de overheid gevraagd en ongevraagd adviseert over integriteitsvraagstukken en over mogelijke concrete integriteitsschendingen. Dit vertrouwensorgaan wordt daartoe op afstand van het overheidsbestel geplaatst en met verstrekkende bevoegdheden uitgerust. Dat orgaan is de Integriteitskamer.

**2. Integriteitsproblematiek van Sint Maarten**

*2.1. Historie*

Sinds het geslaagde referendum van 23 juni 2000 over de status aparte van Sint Maarten is aan het functioneren van diens bestuur in toenemende mate aandacht besteed. Aanvankelijk lag daarbij het zwaartepunt bij het niveau en de kwaliteit van de rechtshandhaving.<sup>1</sup> Goed inzicht op dat gebied was voor Sint Maarten tot 2007 afwezig, omdat het meeste onderzoek daarover in de voormalige Nederlandse Antillen betrekking had op Curaçao.<sup>2</sup> Kort na het sluiten van het akkoord van 2 november 2006 over de status aparte van Sint Maarten werd een eerste onderzoek echter afgerond.<sup>3</sup> Sinds de landswording in 2010 zijn vervolgens steeds rapper elkaar opvolgende rapporten steeds minder op de enkele effectiviteit van rechtshandhaving ingegaan, maar eens te meer op het algeheel functioneren van alle bestuurlijke onderdelen van de overheid van Sint Maarten (hierna: het bestuur).<sup>4</sup> Daarbij is een aanzienlijk aantal keren in de rapporten en in de

---

<sup>1</sup> Met name in verband met criminaliteitsbestrijding zoals geconstateerd tijdens het Tripartiet overleg van september 2002 (Tweede Integriteitskamer der Staten-Generaal van Nederland, Integriteitskamerstukken II, 2002-2003, 28 600 IV, nr. 5: 3)

<sup>2</sup> Zie 'Georganiseerde criminaliteit en rechtshandhaving op Sint Maarten', Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie van Nederland, augustus 2007, pg. 9

<sup>3</sup> Het onderzoek was gestart in 2004

<sup>4</sup> "Nulmeting Sint Maarten, Stand van zaken institutionele integriteitszorg", Algemene Rekenkamer, 2014 (hierna: Nulmeting); "Doing the right things right", eindrapport van de commissie Integer openbaar bestuur, 12 juli 2014; "Integrity Inquiry into the functioning of the Government of Sint Maarten", PriceWaterhouseCoopers, 2014 (hierna: PWC)



gerelateerde publieke discussie daarover de mate van 'integriteit' van dat handelen als focaal punt aangemerkt.

De regering constateert dat door het vele stof dat dergelijke integriteitsvragen over de jaren heen heeft doen opwaaien, de reputatie van Sint Maarten en diens bestuur steeds meer op het spel is komen te staan. De regering ziet daarin een urgente uitdaging voor het land. Zowel de 'verhalen' over integriteitsschendingen die de ronde doen, als het slechts in beperkte mate doen van onderzoek en handhaving daarnaar, hebben immers eerder als gevolg het vergróten van de gelegenheidsstructuur voor schendingen dan het verkleínen daarvan. Tenslotte geven zij ook een signaal af dat de 'pakkans' beperkt is.<sup>5</sup>

De regering wenst daarom met prioriteit de reputatie van Sint Maarten en het functioneren van haar bestuur te verstevigen. De hiervoor genoemde rapporten adviseren de regering daarover concreet.<sup>6</sup> De regering wenst aan die adviezen op korte termijn uitvoering te geven, en is van oordeel dat daar met het onderhavige ontwerp van landsverordening het meest zinvol mee wordt aangevangen.

Daarbij ziet de regering zich vooraleerst geplaatst voor twee kernvragen. Wat is integriteit? Van welke integriteitsproblematiek is in Sint Maarten nu precies sprake?

## 2.2. Integriteit

De hiervoor genoemde rapporten geven aanzetten tot omschrijvingen van 'integriteit' en schendingen daarvan. Van naadloze definities met vastomlijnde begrippen is echter daarin geen sprake. De verscheidene rapporten blijven doorgaans bij brede, open omschrijvingen. 'Onkreukbaarheid en zorgvuldigheid',<sup>7</sup> 'onkreukbaarheid en eerlijkheid'<sup>8</sup> zijn begrippen die immers op zichzelf weer nadere concrete invulling behoeven.

Bij de omschrijving van 'integriteit' laat de regering onmiskend dat een zekere openheid van het begrippenkader onvermijdelijk is. Soms is eenvoudigweg niet te vermijden dat schending van integriteit pas 'herkend wordt als het gezien wordt'.<sup>9</sup> Daarbij speelt niet in de minste mate een rol dat de kleine eilandgemeenschap van Sint Maarten een voldragen sociaal-culturele samenleving vormt met sterke en breed gedragen gevoelens over haar normen en waarden. Deze zelfde kleine eilandgemeenschap is bovendien een hechte gemeenschap, hetgeen bijzondere risico's meebrengt voor het integer handelen van haar bestuur. Daarom ziet de regering zich geïnspireerd door de volgende constatering: "*In ... environments [where social, political and economic ties develop over multiple generations], informal relationship networks often govern how business and politics are conducted, and supersede*

---

<sup>5</sup> Vergelijk noot 2, pg. 104

<sup>6</sup> Zie noot 4

<sup>7</sup> "Nulmeting", pg. 5

<sup>8</sup> "Doing the right things right", pg. 6

<sup>9</sup> Vgl. de wijze waarop United States Supreme Court Justice Potter Stewart omging met het wellicht vergelijkbaar open begrip 'obscentiteit' in zijn beroemde opinie in *Jacobellis v. Ohio*, 378 U.S. 184 (1964): "I know it when I see it"

*formal rules and procedures*".<sup>10</sup> Deze aanzet tot een definitie van integer handelen (althans, de schending daarvan) maakt de regering zich graag eigen. In een kleine eilandgemeenschap als Sint Maarten kan de kans immers inderdaad aanwezig zijn dat informele relationele netwerken regels en procedures overstijgen. En thans lijkt daar, wegens de inmiddels grote aandacht voor en verspreiding van geruchten over integriteitsschendingen, zelfs sprake van te zijn. De regering ziet zich daarom genoodzaakt de juiste balans te slaan tussen de bijzondere uitdagingen bij integriteitsvraagstukken waar onze eilandgemeenschap zich voor ziet geplaatst, met een juist oog voor de rechtstatelijke vereisten waar het land zich aan gebonden acht.

In die precaire balans wordt in grote mate voorzien in artikel 1, onderdeel c, waar, zoals vermeld, het voor deze landsverordening centrale begrip 'integriteitsschending' wordt gedefinieerd. Centraal bij deze definitie staat het informeel relationeel netwerk van zij die een openbaar ambt, openbare functie of functie van bestuurder bekleden. Zij die dergelijke posities bekleden zijn immers uiteindelijk verantwoordelijk voor de beslissingen die in hun naam genomen worden. Indien bij dergelijke beslissingen niet de regels en procedures doorslaggevend zijn voor de wijze waarop het bestuur handelt (of dat juist nalaat), maar motieven die worden ingegeven door de positie in een netwerk, is sprake van een integriteitsschending.

Het is van belang stil te staan bij de notie dat de schending uit naam van de verantwoordelijke functionaris wordt verricht. Dat kan deze zelf zijn, maar, en wellicht veel vaker, personen die in diens naam handelen (zie artikel 1, onderdeel b en c, in samenhang beschouwd). Daarbij kan gedacht worden aan bevoegdheden, gemandateerd aan ambtenaren. Ook kan vermeld worden dat de functionaris eindverantwoordelijk kan zijn voor een schending die gepleegd wordt door of namens een van de private ondernemingen waarvan de overheid een meerderheidsaandeel bezit. In al deze gevallen zal de Integriteitskamer zich concentreren op de schending in concreto en de rol die de verantwoordelijke daarin heeft. Uiteraard kan een schending door de bekleder van het openbaar ambt, de openbare functie, of de functie van bestuurder in persoon verricht worden; de schending kan echter ook namens of voor hem door derden verricht zijn. Daar is deze niet minder voor verantwoordelijk. Als keerzijde geldt uiteraard ook dat de verantwoordelijkheid van middellijke schenders niet afdoet aan de verantwoordelijkheid van de onmiddellijke schender.

In de in artikel 1 voorgestelde definitie zijn geen begrippen opgenomen die naar hun aard volledig open zijn. Zo zijn de termen 'normen en waarden' wel overwogen, maar niet opgenomen. Zulke begrippen zouden kunnen leiden tot een mate van willekeur die de regering onwenselijk acht. Met de voorgestelde formulering van integriteitsschending wordt de Integriteitskamer voldoende vrijheid geboden om de soms ongrijpbare 'integriteit' te onderzoeken. Voorkomen wordt echter dat de Integriteitskamer verleid kan worden tot gelegenheidsonderzoeken.

---

<sup>10</sup> PWC, pg. 7



Om een schending te kunnen vaststellen is noodzakelijk dat deze objectiveerbaar is. Geruchten, gevoelens en vermoedens kunnen een rol spelen bij de vraag of er sprake is van een schending; een schending zelf is echter concreet waarneembaar in feiten en omstandigheden.

De rechtsstaat vereist dat van een doorkruising die onrechtmatig is sprake moet zijn. De bindende advisering die in dit opzicht wordt verbonden aan de constatering van een integriteitsschending kan daarom niet noodzakelijk worden geacht indien geen sprake is van een onrechtmatige doorkruising.

Om elke twijfel te vermijden over het soort schending waar deze landsverordening zich in ieder geval op betreft zijn de volgende handelingen in artikel 1, onderdeel c, geformaliseerd:

- ambtsuitoefening met het oog op persoonlijk voordeel;
- corruptie;
- schending vertrouwelijkheid;
- bevoordelen familie en andere persoonlijke relaties;
- willekeur; en,
- andere strafbare gedragingen.

### *2.3. Integriteitsproblematiek van Sint Maarten*

Nauwkeurige lezing van de rapporten baart de regering ernstige zorgen over de hoeveelheid en aard van concrete integriteitsschendingen.<sup>11</sup> De genoemde rapporten wijzen op een hoge frequentie van getuigenissen over vermeende schendingen. Dergelijke indicaties van concrete schendingen hebben naar oordeel van de regering echter onvoldoende geleid tot nader onderzoek naar feiten en omstandigheden. De regering ziet zich daarmee voor een dubbele integriteitsproblematiek geplaatst. Ten eerste levert dat laatst genoemde gebrek aan onderzoek en handhaving op dat verklaringen over vermeende integriteitsschendingen vrijelijk de ronde kunnen blijven doen – of deze nu feitelijk juist zijn of niet. Ten tweede blijft objectieve vaststelling van feiten en omstandigheden vaak achterwege, juist omdat de verklaringen onvoldoende concreet feitelijk of objectief vast te stellen zijn om het nodige nadere onderzoek te doen. Ook lijkt uit de rapporten naar voren te komen dat meldingen onvoldoende naar voren worden gebracht bij de instanties die op grond daarvan tot onderzoek kunnen overgaan. Kort gezegd is er vaak onvoldoende grond om formele onderzoeken te gelasten, terwijl er veel berichten de ronde doen die de noodzaak ervan lijken te indiceren. Een dergelijke situatie wordt wel eens een 'Catch 22' genoemd.<sup>12</sup>

De regering signaleert dat het onwenselijk is dat geruchten lange tijd zonder onafhankelijke toetsing kunnen blijven voortleven. Immers, als een gerucht ongegrond is, doet dat onnodige schade aan de reputatie van het land en de betrokkenen in kwestie. Terwijl bovendien, als het gerucht gegrond is, de gevolgen van de integriteitsschendingen

---

<sup>11</sup> Zie noot 4

<sup>12</sup> Naar de bekende roman 'Catch 22', Joseph Heller, 1961. Onderzoek is nodig om vast te stellen of het gerucht juist is, maar onderzoek kan (vaak) pas plaatsvinden als het gerucht in voldoende mate 'juist' is (bijvoorbeeld een redelijk vermoeden van schuld).

uiteraard dienen te worden ongedaan gemaakt, en direct verantwoordelijken op de passende wijze worden gesanctioneerd.

Deze integriteitsproblematiek waar Sint Maarten zich voor ziet geplaatst is daarom niet eenvoudig. Als frequentie van geruchten een indicatie mag zijn van de hoeveelheid daadwerkelijke integriteitsschendingen, is er sprake van te veel concrete individuele schendingen die niet worden onderzocht, hersteld of gesanctioneerd. Daar moet zo urgent mogelijk verandering in komen. Integriteitsschendingen bij het bestuur ondermijnen immers de rechtsstaat. Dat is echter niet minder het geval als van geruchten niet vastgesteld wordt dat het om slechts geruchten gaat. Ook daar moet zo spoedig mogelijk een einde komen. De schijn van het bestaan van integriteitsschendingen leidt uiteindelijk even zozeer tot het ondermijnen van de rechtsstaat en afbrokkeling van het deugdelijk bestuur.

### **3. Een concrete weg voorwaarts**

De regering meent op grond van het voorgaande dat een zo groot mogelijke transparantie van het handelen van het bestuur tot stand dient te worden gebracht. Daarmee wordt ook het opwekken van een schijn van integriteitsschendingen onmogelijk maakt. Wordt dat doel gehaald, kan het immers ook niet voorkomen dat integriteitsschendingen plaatsvinden zonder dat daarnaar onderzoek gedaan kan worden, herstel daarvan en waar nodig sanctionering.

De regering wil daarom transparantie van de wijze waarop handelingen van het bestuur tot stand komen, en van alle belangen van de betrokken verantwoordelijken, mogelijk maken. Dergelijke transparantie zorgt voor de mogelijkheid om doorlopend objectiveerbaar te toetsen of informele relationele netwerken procedures en regels hebben doorkruist. Dergelijke transparantie kan in ieder geval worden bereikt door bestaande regels daadwerkelijk te handhaven op het moment dat daartoe aanleiding lijkt te bestaan. Voorts is het daartoe noodzakelijk voortdurend te blijven herijken of dergelijke regels over transparantie volstaan. Daarbij is uiteraard van belang dat de relevante regels uitvoerbaar zijn, en dus daadwerkelijk uitgevoerd worden. De regering merkt echter op dat niet op alle vlakken sprake van volledige transparantie mogelijk is. Zo is er een onvermijdelijke mate van discretie nodig op bijvoorbeeld terreinen als persoonlijke levenssfeer, het landsbelang, concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens, of waar een wettelijk voorschrift anderszins geheimhouding voorschrijft. Voor dergelijke gevallen kan de transparantie echter wel degelijk ook worden vergroot. Dat kan door onderzoeken en conclusies over dergelijke gevallen te laten plaatsvinden door een onafhankelijke derde die daartoe volledig bevoegd en geëquipeerd is en daarover (gedeeltelijk) vertrouwelijk, en waar mogelijk (gedeeltelijk) publiekelijk te rapporteren (artikel 29).

De regering trekt de conclusie dat een 'Champion of public integrity' dient te worden opgericht.<sup>13</sup> De regering stelt zich daarbij voor dat zo'n integriteitsorgaan geheel onafhankelijk kan bepalen onderzoek in te stellen en uit te voeren naar enige kwestie waar integriteit een rol

---

<sup>13</sup> PWC, pg. 12



speelt of kan spelen in individuele gevallen van mogelijke schendingen, dan wel de schijn van een schending daarvan. Mits van voldoende waarborgen omtrent zelfstandigheid, onafhankelijkheid, en onpartijdigheid voorzien, en uitgerust met adequate bevoegdheden en deskundigheid, zal van dat instituut de maximaal mogelijke transparantiegraad van het bestuur uitgaan. Daarbij ligt voor de hand dat aanleiding voor dergelijk handelen van zo'n integriteitskampioen kan zijn gelegen in meldingen over integriteitsschendingen. Even zozeer ligt echter voor de hand dat dat kan worden gedaan waar dat, zelf zonder concrete aanleiding, toch geraden wordt geacht. Met dergelijke verstrekkende taken en bevoegdheden ziet de regering de mogelijkheid de vicieuze cirkel, waarin het land zich thans bevindt, te doorbreken. Met bevoegdheden die dwars door alle bestaande organisatorische lagen toegang en inzicht verschaffen zal dergelijke advisering voldoende concreet van aard zijn, en met name concrete resultaten boeken.

Daarnaast zal deze 'kampioen' de regering adviseren over gebreken in wetgeving en de wijze waarop deze kunnen worden hersteld, en van lacunes in de handhaving van bestaande regels en de wijze waarop daar concreet verandering in gebracht kan worden.

### *3.1 Overwogen alternatief*

De regering stelt met dit ontwerp voor de Integriteitskamer als een zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo) in te richten. Voordat de regering daartoe concludeerde, is als alternatief overwogen om een adviescollege in te richten in de zin van artikel 79 van de Staatsregeling. Adviescolleges maken echter onderdeel uit van de reguliere overheidsorganisatie, en vallen directer onder het gezag van de verantwoordelijke minister dan dat een zbo dat doet. Voor het voor te stellen orgaan acht de regering echter noodzakelijk dat het orgaan niet direct onder het gezag van een minister valt en daardoor onpartijdig en onafhankelijk van het landsbestuur kan opereren.

## **4. De Integriteitskamer**

De Integriteitskamer wordt op basis van artikel 98, eerste lid, van de Staatsregeling van Sint Maarten ingericht als een zelfstandig bestuursorgaan. Dit komt tot uitdrukking in het voorgestelde artikel 2, tweede lid, van het ontwerp van landsverordening. Hierna wordt ingegaan op de aspecten van de hiërarchische relatie waarin de Integriteitskamer zich bevindt, en het openbaar gezag waarmee het wordt uitgerust.

### *4.1 Hiërarchie*

Met de zo kenmerkende eigenschap van zbo's dat het niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister wordt het zelfstandige karakter van het orgaan tot uitdrukking gebracht. Anders gezegd: met het inrichten van een zbo wordt dit orgaan als het ware buiten de hoofdstructuur van de centrale bestuurlijke organisatie geplaatst. Uit het ontbreken van de hiërarchische relatie volgt dat er tussen de minister en het zbo geen ambtelijke ondergeschikte relatie bestaat, noch dat de minister de bevoegdheid heeft bijzondere aanwijzingen te geven. De ontbrekende hiërarchie ten opzichte van de minister doet echter niet geheel af aan de ministeriële verantwoordelijkheid van diezelfde minister. De minister blijft namelijk op hoofdlijnen politiek verantwoordelijk voor een goede taakuitvoering door het orgaan. Deze



verhouding kan vergeleken worden met die tussen de Rechterlijke Macht en de Minister van Justitie. Om die reden is in artikel 20 voorzien in de minimaal benodigde bevoegdheden voor de Minister van Algemene Zaken ten aanzien van beheer en middelen.

De regering is van mening dat het inrichten van de Integriteitskamer als zelfstandig bestuursorgaan het enige juiste instrument is. Met het inrichten van de Integriteitskamer als zelfstandig bestuursorgaan worden de taken en bevoegdheden van de Integriteitskamer namelijk aan de directe invloed van de minister onttrokken en opgedragen aan dit orgaan, dat gespecialiseerd is in het bevorderen en bewaken van de integriteit binnen de overheid en daarover tevens zal adviseren. Het maximaal onttrekken van de Integriteitskamer aan de directe invloed van de minister is volgens de regering nodig om tot onafhankelijke taakuitoefening, waaronder oordeelsvorming op basis van specifieke deskundigheid op het gebied van integriteit, te komen. Deze onafhankelijke oordeelsvorming en eigenstandige beslissingsbevoegdheid is van groot belang aangezien de adviezen die de Integriteitskamer zal uitbrengen veelal een hoog politiek gevoelig karakter zullen hebben. Bij het uitbrengen van adviezen over integriteit zal de onafhankelijke oordeelsvorming van de Integriteitskamer te allen tijde gewaarborgd moeten zijn. De Integriteitskamer zal bovendien van politieke beïnvloeding afgeschermd moeten zijn. Dit is de kernvoorwaarde voor het succes van de noodzakelijke ontwikkeling van het landelijke integriteitsbeleid. Daarbij zij echter opgemerkt dat deze afstand door de Staatsregelingswetgever slechts tot op zekere hoogte gelegitimeerd wordt geacht. 'Er zijn [immers] taken die moeten blijven behoren tot het door algemene verkiezingen gelegitimeerde algemeen bestuur', aldus de Memorie van toelichting op de Staatsregeling.<sup>14</sup> De regering is van oordeel met deze landsverordening een zelfstandig bestuursorgaan voor te stellen waar de juiste balans tussen doortastend vermogen en deze rechtsstatelijke democratische grondwaarde wordt bereikt.

#### *4.2. Openbaar gezag*

De Integriteitskamer zou van enige daadkracht zijn ontspeend, als het niet daadwerkelijk over enig openbaar gezag beschikt. Dit komt onder andere tot uitdrukking in artikel 22, eerste lid. Op basis van dit artikel kan de Integriteitskamer namelijk bindende adviezen verstrekken. Deze bindende adviezen zijn geen rechterlijke uitspraken, maar zijn in zoverre bindend dat door het advies de rechtsplicht voor de ministerraad ontstaat om binnen een bepaalde termijn voldoende gemotiveerd uitvoering te geven aan dat advies (artikel 24, eerste lid). Het toekennen van deze bevoegdheid geeft de Integriteitskamer naar mening van de regering meer gewicht. Anders gezegd zorgt het ervoor dat de Integriteitskamer geen tandeloos orgaan is, dat slechts vrijblijvend advies doet over integriteitsschendingen.

#### *4.3. Casus*

Als voorbeeld van hoe het openbaar gezag werkt, kan worden gedacht aan een incident als de volgende.

---

<sup>14</sup> Pg. 63, Memorie van Toelichting zoals goedgekeurd door de Eilandsraad van Sint Maarten, 21 juli 2010



Een klager meldt bij de Integriteitskamer dat deze van mening is dat deze bij diens sollicitatie naar een bepaalde functie ten onrechte is gepasseerd. De suggestie wordt gewekt dat de beslisser overwegend is beïnvloed door een factor die onderdeel uitmaakt van diens informele relationele netwerk (hij heeft bijvoorbeeld diens on- of minder gekwalificeerde familielid benoemd, of is op grond van een persoonlijke gunst tot de beslissing gekomen). Het onderzoek van de Integriteitskamer wijst uit dat niet kan worden vastgesteld dat de benoeming doorslaggevend is bepaald wegens de inderdaad bestaande familiebetrekking, dan wel blijft onduidelijk of er beloftes over en weer zijn gedaan. Wel staat echter vast dat de regels en procedures die dienen te worden gevolgd bij een sollicitatieprocedure, niet zijn gevolgd. Bijvoorbeeld is waargenomen dat de vacature kwalificaties vermeldt waarover de benoemde niet beschikt, niet alle prima facie geschikte kandidaten op gesprek zijn uitgenodigd zonder dat duidelijk is welke redenen daarvoor bestonden, of dat de beslisser zich niet teruggetrokken heeft op het moment dat diens familielid solliciteerde, zodat enige schijn van subjectieve besluitvorming niet werd vermeden. De Integriteitskamer kan op zo'n moment adviseren dat de sollicitatieprocedure opnieuw dient te worden gevolgd. Inhoud van zo'n advies kan zijn dat deze procedure de geconstateerde integriteitsschendingen voldoende adresseert zodat er niet langer sprake kan zijn van de schijn van een partijdige beslissing. De verantwoordelijke beslisser heeft vervolgens tot taak om ofwel voldoende gemotiveerd te besluiten alsnog af te zien van een nieuwe sollicitatieprocedure, ofwel gemotiveerd gedeeltelijk of volledig aanvang te maken met de uitvoering van dat advies. Wordt een dergelijke gemotiveerde reactie niet, althans niet binnen vier weken, door de ministerraad geformuleerd en gedeeld met de Integriteitskamer, dan is daarmee diens rechtsplicht geschonden, met alle rechtsgevolgen die dat met zich meebrengt.<sup>15</sup>

De regering merkt op dat deze bijzondere bindend-adviesbevoegdheid van de Integriteitskamer zich bevindt op het scherpst van de snede van hetgeen hiervoor is opgemerkt ten aanzien van de Staatsregeling. Te voorzien is dat het grootste deel van diens bindende advisering over concrete integriteitsschendingen zich zal betrekken op zaken waar een minister politiek voor verantwoordelijk is. Deze minister dient, daar waar deze volgens de Integriteitskamer, in eerste en laatste instantie slechts verantwoording af te leggen aan de Staten voor diens politieke verantwoordelijkheid. Anders gezegd: het is de taak van de Staten om de legitimiteit van een minister in twijfel te trekken en daar gevolgen voor diens positie aan te verbinden. Een zelfstandig bestuursorgaan moet tussen die staatsrechtelijke verhouding in de trias politica geen positie in kunnen nemen.

De regering meent echter dat met de thans voorziene 'tanden' in de vorm van het bindend advies daar ook geen sprake van is. Zo al sprake is van een bindend advies waar publieke bekendheid aan gegeven kan worden, dan is het aan de Staten om daaraan de ultieme

---

<sup>15</sup> In dit voorbeeld wordt gemakshalve voorbijgegaan aan de mogelijke rechtspositionele bijzonderheden die samenhangen met het opnieuw doen van een sollicitatieprocedure. Uitgangspunt is uiteraard dat de Integriteitskamer bij het adviseren adequaat rekening houdt met alle mogelijke gevolgen van haar bindend advies, en in die zin de inhoud van haar advies voldoende afstemt op proportionaliteit en subsidiariteit.



politieke conclusies te verbinden.<sup>16</sup> Van een 'zwaardmacht' is bij de Integriteitskamer dus geen sprake. Het stelt echter wel de Staten in staat om diens 'zwaardmacht' in de vorm van een motie van wantrouwen te hanteren. Immers, op al dan niet geanonimiseerde wijze zal de Integriteitskamer halfjaarlijks rapporteren of de ministerraad in gebreke is gebleven (artikel 29, eerste lid).

#### *4.4. De Integriteitskamer als vertrouwensorgaan*

De hiervoor beschreven inrichting van de Integriteitskamer bepaalt diens onafhankelijkheid en het haar toegekende openbare gezag. De regering is van mening dat zij vanwege vooral deze karaktereigenschappen een orgaan instelt dat hoog aanzien binnen het gehele land zal genieten. Dit zal er volgens de regering in resulteren dat de Integriteitskamer in de kern een vertrouwensorgaan wordt. Dergelijk vertrouwen zorgt ervoor dat potentiële melders geen drempels ervaren wanneer zij menen een mogelijke integriteitsschending waar te nemen. Vertrouwen staat daarmee aan het begin van het oplossen van integriteitsproblemen.

### **5. Inrichting en organisatie van de Integriteitskamer**

#### *5.1. Leden van de Integriteitskamer*

De expertise, zelfstandigheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de Integriteitskamer hangen in grote mate samen met de garantie dat de Integriteitskamer en dus diens leden, aan de eisen voldoet die die eigenschappen in deze verenigt. De regering stelt hiertoe in hoofdstuk 2, paragraaf 1, van de landsverordening deze stringente eisen. Daarbij staat artikel 5 centraal.

Verder wordt de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en zelfstandigheid van de leden met de in artikel 9, opgenomen incompatibiliteiten zeker gesteld. Het vereiste van artikel 8 dat de Integriteitskamer als geheel voldoende affiniteit moeten hebben met de lokale situatie van Sint Maarten, stelt bovendien zeker dat de gemeenschap van Sint Maarten hier volledig in kan vertrouwen. De regering vindt het voorts belangrijk dat er onderling geen bloedverwantschap tot in de tweede graad bestaat tussen de leden, plaatsvervangend leden of secretaris (artikel 10). Voorts wordt voorgesteld om niet toe te staan dat de leden, plaatsvervangend leden en de secretaris belangen hebben in staatsdeelnemingen of andere betrekkingen of nevenfuncties bekleden die met het oog op een goede vervulling van de functie onwenselijk worden geacht (artikel 11). Ook dat zou immers de (schijn van) belangenverstremgeling kunnen bevorderen. Tot slot wordt bij benoeming een eed afgelegd ten overstaan van de Gouverneur (artikel 7)

Voor de schorsing en ontslag van de leden, plaatsvervangend leden en de secretaris is aangesloten bij de vergelijkbare bepalingen voor Hoge Colleges van Staat (artikel 12 en 13).

#### *5.2 Secretariaat*

---

<sup>16</sup> Herinnerd zij aan het feit dat de advisering gevallen kan betreffen die op grond van regels over de private levenssfeer, landsgeheim of bedrijfsgeheim slechts vertrouwelijk kunnen worden behandeld. In het geval in het voorbeeld is bijvoorbeeld al sprake van een rechtspositionele kant kent die privacy-gevoeligheden mee kan brengen.



De Integriteitskamer zal in diens werkzaamheden moeten worden ondersteund. Daartoe stelt de regering een secretariaat voor. De regering acht het van groot belang dat het secretariaat over voldoende mankracht beschikt, en dat die over voldoende expertise beschikt. In de praktijk zal de ambtelijke staf immers de adviezen voorbereiden en vooronderzoeken en onderzoeken uitvoeren of doen uitvoeren.

Voor de secretaris stelt de regering dezelfde benoemingsvoorwaarden voor als voor leden en plaatsvervangend leden – namelijk bij landsbesluit – met dien verstande dat de Integriteitskamer de bindende schriftelijke aanbeveling tot diens benoeming doet (artikel 15, derde lid). Deze toevoeging wordt nodig gevonden omdat een nauwe samenwerking tussen de Integriteitskamer en de secretaris onontbeerlijk is voor een goede taakuitoefening.

De regering stelt voor om de Integriteitskamer zo veel mogelijk beheersing te laten houden over de inrichting van de organisatie en de staf. Wel is noodzakelijk dat de Integriteitskamer daarbij de expertise bijeenbrengt die voor het effectief uitvoeren van haar taken noodzakelijk is. Dat is geregeld in artikel 16, eerste lid. Om het personeel van het secretariaat de nodige rechtspositie en rechtsbescherming te bieden, voorziet artikel 16, tweede lid, erin dat de regels die van toepassing zijn op ambtenaren van overeenkomstige toepassing zijn.

### *5.3 Toezicht op de Integriteitskamer*

Om te kunnen komen tot de grootst mogelijke vertrouwensmaat in de Integriteitskamer, wenst de regering gebruik te maken van de mogelijkheid van artikel 98, derde lid, van de Staatsregeling. Dat biedt de mogelijkheid om te voorzien in onafhankelijk toezicht op de Integriteitskamer. Deze rol wordt toebedeeld aan de Raad van rechtshandhaving. Op die wijze wordt de hiervoor beschreven noodzakelijke hiërarchische afstand tot de verantwoordelijken gewaarborgd.

## **6. Werkwijze van de Integriteitskamer**

In essentie wordt de Integriteitskamer uitgerust met drie taken (artikel 3). De Integriteitskamer zal gevraagd en ongevraagd bindende adviezen uitbrengen over vermeende integriteitsschendingen. Daarnaast zal de Integriteitskamer gevraagd en ongevraagd adviezen uitbrengen over het integriteitsbeleid en toezien op uitvoering van gegeven adviezen of gedane voorstellen.

### *6.1.1. Advisering over integriteitsschendingen*

Een van de belangrijkste functies van de Integriteitskamer is het concrete onderzoek naar vermeende integriteitsschendingen. Om aan deze hoofdtaak uitvoering te kunnen geven, zijn in artikel 4 aan de Integriteitskamer enkele algemene bevoegdheden toegekend. Allereerst is de Integriteitskamer bevoegd om vooronderzoek en vervolgens onderzoek te verrichten naar vermeende integriteitsschendingen en de verantwoordelijken over de uitkomsten van bindend advies te voorzien. Hiermee meent de regering een bevoegdheid aan de Integriteitskamer te geven die tot concrete daden kan leiden, dan wel tot ontkrachting van geruchten.

Artikel 21 stelt voor dat de Integriteitskamer een vooronderzoek kan instellen uit eigen beweging of op grond van een melding. Daarbij is van groot belang dat eenieder melding kan doen bij de Integriteitskamer over vermeende schendingen van integriteit. Met vooronderzoek uit eigen beweging wordt de mogelijkheid aan de Integriteitskamer geboden om zelfstandig aandacht te besteden aan geruchten die reeds in omloop zijn gebracht. Voor wat betreft de meldingsmogelijkheid, acht de regering het van groot belang dat een ieder op een zo laagdrempelig mogelijke wijze melding kan doen. Hiermee wordt immers een toegankelijke procedure gecreëerd. Deze lage drempel komt in het ontwerp tot uiting door geen vereisten aan de melding te stellen. Daarenboven is de Integriteitskamer gehouden om een meldpunt in te stellen en in stand te houden waar een ieder vermeende integriteitsschendingen kan melden en dit meldpunt op voldoende wijze aan het publiek bekend te maken (artikel 25, eerste lid).

Hier staat tegenover dat de Integriteitskamer niet de speelbal moet worden van mogelijke persoonlijke vetes of andere oneigenlijke motieven om dit orgaan in te schakelen. Ook wenst de regering te voorkomen dat de Integriteitskamer overmatig belast wordt met waardeloze meldingen of met zaken die van ondergeschikt belang zijn. Het ligt immers voor de hand dat de Integriteitskamer zich vooral richt op de meest prangende zaken voor het land. Daarmee wordt voor de Integriteitskamer al een groot deel van het opportuniteitsvraagstuk ingekaderd dat dit orgaan bij elke vermeende integriteitsschending reeds tijdens het vooronderzoek zal moeten beantwoorden, op grond van artikel 21.

De wijze waarop verder met het opportuniteitsbeginsel wordt omgegaan, is in het ontwerp in grote mate aan de Integriteitskamer overgelaten. Artikel 21, vierde lid, onderdeel a, biedt aandachtspunten voor het opstellen van een algemeen onderzoeksprotocol. Niet miskend kan worden dat dit orgaan uiteindelijk beperkt zal worden in diens slagkracht door de financiële en praktische beperkingen die elke organisatie eigen zijn. Het is daarbij wel noodzakelijk dat de wijze waarop beslissingen worden genomen over de vraag of een bepaalde zaak een diepgaand(er) onderzoek verdient, zo transparant mogelijk te doen verlopen.

Om bovenstaande tegenstelling zoveel mogelijk te vermijden, vindt de regering het nodig om de onderzoeksprocedure te splitsen in twee fasen: het vooronderzoek en het onderzoek. Tijdens het vooronderzoek staat slechts de opportuniteitsvraag centraal, terwijl het daadwerkelijk onderzoek tijdens de onderzoeksfase kan worden uitgevoerd.

#### *6.1.2. Vooronderzoek*

Op enig moment zal er voor de Integriteitskamer aanleiding zijn om de vraag te stellen of onderzoek naar een vermeende integriteitsschending dient te worden ingesteld. Een voorbeeld van een dergelijke aanleiding is de ontvangst van een melding. De vraag of het instellen van een onderzoek vervolgens opportuun is, wordt in een vooronderzoek beantwoord. Tijdens het vooronderzoek gebruikt de Integriteitskamer in ieder geval de handvatten die artikel 21, vierde lid, onderdeel a, biedt.



Indien een vooronderzoek wordt ingesteld naar aanleiding van een melding, zij erop gewezen dat de persoon van een melder, dan wel de onbekendheid daarmee, gevolgen kan hebben voor de conclusies in het vooronderzoek. Daarbij kan gedacht worden aan rancuneuze melders, of het feit dat onbekendheid met de persoon van de melder wellicht meebrengt dat de kwestie onvoldoende concreet in voldragen feiten of omstandigheden is om nader te onderzoeken. Het wordt daarom wenselijk gevonden dat de identiteit van de melder bij de Integriteitskamer bekend is. De Integriteitskamer is vervolgens verplicht om zorgvuldig met de identiteit van de melder om te gaan, en ook overigens met gevoelige gegevens (artikel 23).

Gedurende het daadwerkelijk onderzoek kan het voorkomen dat de Integriteitskamer de vertrouwelijkheid van een melder niet in alle gevallen kan garanderen. Dit onderzoek en het daartoe inwinnen van verdere informatie kan, door de aard en de inhoud van de melding, immers met zich meebrengen dat deze is te herleiden tot de persoon van de melder. In dergelijke situaties ligt het voor de hand dat de Integriteitskamer bij de beoordeling van opportuniteit van het onderzoek dat punt mede betreft. Een melder kan om wat voor reden dan ook immers huiverig zijn om zich bekend te maken, bijvoorbeeld uit angst voor represailles. De Integriteitskamer kan het niet opportuun achten de indruk te wekken dat een melding kan leiden tot nare gevolgen voor melders. Dat zou immers diens eigen taakinvulling ernstig kunnen ondermijnen.

#### *6.1.3. Onderzoek*

Indien de Integriteitskamer oordeelt dat het opportuun is een onderzoek in te stellen, dan volgt daaruit dat dit onderzoek ook daadwerkelijk door de Integriteitskamer wordt ingesteld. Met de instelling van een onderzoek verschaft de Integriteitskamer zich van een pallet aan bestuursbevoegdheden. Deze bevoegdheden zijn voorgesteld in artikel 4 van het ontwerp. Centraal hierin staat de medewerkingsplicht op grond van artikel 4, derde lid. Dat deze medewerkingsplicht een verhouding heeft tot het onder meer in het EVRM neergeslagen *nemo tenetur* beginsel spreekt voor zich. Korthedshalve zij hier verwezen naar bestendige jurisprudentie over die verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht, waar de Integriteitskamer uiteraard rekening mee zal moeten houden. Artikel 23 bepaalt voorts de wijze waarop de Integriteitskamer in deze fase met gevoelige informatie behoort om te gaan.

Er kan immers sprake kan zijn van geheime of vertrouwelijke stukken die niet zonder meer gedeeld kunnen worden met de Integriteitskamer. Uit het recht vloeit voort dat soms niet afgeweken kan worden van een geheimhoudingsplicht (hiervoor is genoemd de persoonlijke levenssfeer, ambts- of landsgeheim dan wel bedrijfsgeheim). De regering meent dat de persoonlijke levenssfeer slechts kan worden doorbroken door tussenkomst van een strafrechter. Alleen de procedure voor dat orgaan is van voldoende waarborgen voorzien om zeker te stellen dat de juiste mate van proportionaliteit en subsidiariteit wordt betracht in het betrokken strafproces. Dat ligt echter anders voor andere categorieën geheimhouding. Waar een plicht van professionele geheimhouders kan worden opgeheven door de betrokken cliënt, kan een ambtsgeheim of landsgeheim worden opgeheven door het land zelf.



Dit kan echter leiden tot botsingen van belangen, ingeval bijvoorbeeld het land (althans degene met relevant openbaar gezag, functie als bestuurder of openbare functie) weigert medewerking te verlenen, terwijl de Integriteitskamer dit wel noodzakelijk acht. Deze kwesties kunnen op grond van artikel 31 voorgelegd worden aan de rechter, die de rechtmatigheid van de inzet van de bestuursbevoegdheden kan toetsen.

Het onderzoek zelf wordt uiteraard beheerst door regels van subsidiariteit en proportionaliteit. Daarmee wordt gedoeld op procedures en onderzoeksmethoden die het minst ingrijpend zijn. Het minst ingrijpend ten opzichte van de betrokkene waarover is gemeld. Maar ook het minst ingrijpend ten opzichte van de omgeving waarin de betrokkene werkt. Bij iedere keuze voor een onderzoeksmethode moet ook worden afgewogen of het uiteindelijke doel ook met een lichter onderzoeksmiddel kan worden bereikt (subsidiariteit). Is de benodigde informatie bijvoorbeeld ook te krijgen door de betrokkene en eventuele getuigen te horen, dan is observatie niet nodig. Volgens het proportionaliteitsbeginsel wordt gekeken naar een redelijke verhouding tussen middel en doel (proportionaliteit).

#### *6.1.4. Bindend advies*

Na afronding van een onderzoek zet de Integriteitskamer de bevindingen die uit het onderzoek voortvloeien uiteen in een bindend advies. In dit advies adviseert de Integriteitskamer de ministerraad over de uitkomst van het onderzoek en de te nemen vervolgstappen. Het advies wordt vergezeld van een uiteenzetting over de wijze waarop het onderzoek is verricht, een beschrijving van de gebruikte onderzoeksmiddelen en de manier waarop deze zijn ingezet. Alle relevante gespreksverslagen en overige (feitelijke) informatie die gedurende het onderzoek is gebruikt en verkregen wordt daarbij overgelegd. Zo krijgen zij die een rechtstreeks belang hebben de mogelijkheid om de rechtmatigheid van de onderzoeksmethoden te (doen) beoordelen.

Het bindend advies is in zoverre bindend, dat dit de beleidsvrijheid van de verantwoordelijke inperkt. Dat wil echter niet zeggen dat adviezen zonder meer opgevolgd dienen te worden. Uitgegaan kan worden van de situatie waarbij er nog steeds een mate van beleidsvrijheid blijft bestaan bij het uitvoeren van het advies. Op grond van artikel 24, tweede lid, kan de ministerraad immers gemotiveerd afwijken van het advies van de Integriteitskamer, of zelfs gemotiveerd geen gevolg kan geven aan een advies. Artikel 3, tweede lid, voorziet in dit verband in de taak voor de Integriteitskamer om toe te zien op de uitvoering van diens adviezen of voorstellen.

#### *6.1.5. Rechtsbescherming*

Het vooronderzoek, het onderzoek en de bindende adviezen van de Integriteitskamer, en het gevolg dat de geadviseerde daaraan dient te verbinden en zal verbinden, hebben gevolgen voor veel mogelijke belanghebbenden. Daarbij kan gedacht worden aan de onderzochten, het openbaar ambt, de openbare functie, dan wel de functie van bestuurder of derden en de Integriteitskamer zelf. Voor al deze partijen staat op grond van het vigerend recht van Sint Maarten, mits sprake van voldoende rechtstreeks belang, de weg naar de rechter open om rechtsbescherming te zoeken. Artikel 31 bepaalt uitdrukkelijk



dat daarover geen twijfel kan bestaan. Daarbij zij opgemerkt dat uitdrukkelijk voor de administratieve in plaats van civiele rechtsgang wordt gekozen wegens de beoordelingsruimte en beleidsvrijheid die de Integriteitskamer moet kunnen uitoefenen. Een integrale toetsing, zoals uit het civiele recht zou voortvloeien, ligt dan ook niet voor de hand.

Gezien het feit dat onderzoeken door de Integriteitskamer niet altijd leiden tot een bindend advies voelt de regering de noodzaak om de rechtsbescherming ook open te stellen bij beslissingen die ten grondslag liggen aan het inzetten van bestuursbevoegdheden. Een toetsing van de inzet van dergelijke middelen aan het einde van het onderzoekstraject (bij het uitbrengen van het bindend advies) zou anders immers illusoir zijn indien dat advies uiteindelijk niet wordt uitgebracht. Die situatie acht de regering niet onwaarschijnlijk, omdat bijvoorbeeld in plaats van advisering een aangifteplicht op grond van artikel 3, vierde lid, kan volgen.

Een bijzondere belanghebbende kan de melder zijn die het niet eens is met een beslissing van de Integriteitskamer om de opportuniteitsvraag gedurende een vooronderzoek negatief te beantwoorden.

#### *6.2. Advisering over beleid*

De Integriteitskamer heeft naast de adviesfunctie ten aanzien van schendingen, als tweede hoofdtak om gevraagd of ongevraagd advies te verstrekken aan de regering over het integriteitsbeleid. Daarbij moet gedacht worden aan beleid in de breedste zin van het woord (artikel 1, onderdeel d). Zo vormt wet- en regelgeving reflectie van beleid waarover geadviseerd kan worden, evenals het beleid op grond waarvan daaraan uitvoering wordt gegeven. Ook risicoanalyses van bijvoorbeeld de wijze waarop organisaties zijn ingericht betreft uiteindelijk beleid van Sint Maarten. De regering wenst zich te doen adviseren over alle vraagstukken waarvan de Integriteitskamer zelf van oordeel is dat het een integriteitskwestie betreft welke aandacht van de regering behoeft. Verzoeken tot advisering kunnen worden gedaan door de regering. Indien een dergelijk verzoek wordt gedaan, dient de Raad daar binnen een redelijke termijn in te voorzien. Een verzoek is niet noodzakelijk om een advies uit te brengen. Adviezen worden gepubliceerd. De regering reageert gemotiveerd op de wijze waarop zij met het advies zal omgaan. Daarbij kan ook worden ingegaan op de vraag of de regering het met het oordeel van de Integriteitskamer eens is dat het een integriteitskwestie betreft. Dergelijke interactie bevordert de ontwikkeling van een integriteitsbesef, wat dat meebrengt, en waar de grenzen daarbij getrokken moeten worden.

De reactie van de regering wordt ook gepubliceerd. De regering heeft voorts tot taak zowel het advies als haar gemotiveerde reactie aan de Staten, de Integriteitskamer en de raad van ministers van het Koninkrijk te overleggen.

Gelet op de vrije adviesbevoegdheid van de Integriteitskamer, staat de weg open om over de beslissing van de regering ook een advies te geven. Uiteraard zal de wenselijkheid daarvan in dat geval dienen te worden gemotiveerd.

De regering is van oordeel dat de Integriteitskamer op onafhankelijke en daadkrachtige wijze adviezen over beleid zal uitbrengen. Vooral in de periode kort na de oprichting zal de Integriteitskamer zich waarschijnlijk primair richten op deze taak. Waar de wetgeving en



regelgeving lacunes vertonen, dan wel de uitvoering daarvan te kort schiet, is immers de meest urgente voortgang wenselijk. Het is met het oog op de onpartijdigheid en onafhankelijkheid dat de Integriteitskamer als vertrouwensorgaan kan optreden, zodat de transparantie- en daarmee integriteitsverbetering van het bestuur van Sint Maarten kan toenemen.

### *6.3. Registratie in register*

Alle meldingen, vooronderzoeken, onderzoeken, bindende adviezen, adviezen en voorstellen van en door de Integriteitskamer worden opgenomen in een register, welke op grond van artikel 28 wordt ingesteld. Registratie is immers een onderdeel van een volwaardig en transparant integriteitsbeleid. Registratie biedt openheid over (vermeende) integriteitschendingen en geeft de mogelijkheid om problemen te bespreken op basis van feiten in plaats van (subjectieve) waarnemingen. Met de registratie creëert de Integriteitskamer voor zichzelf de mogelijkheid om onderbouwd te kunnen aangeven hoe vaak een signaal resulteerde in een onderzoek, en vervolgens hoe vaak een onderzoek leidde tot een vastgestelde schending met een afdoening. Dit zal ook leiden tot een rapportage (zie daarover hierna: § 7).

### **7. Rapportage door de Integriteitskamer**

De regering heeft zich in deze landsverordening als hoofddoel gesteld dat een maximale mate van transparantie van het handelen van het bestuur van Sint Maarten dient te worden bereikt. Gelet op de adviseringsbeperkingen die volgen uit geheimhoudingsplichten op grond van het recht of bijvoorbeeld kwesties van persoonlijke levenssfeer, is dat met de bindende advisering over integriteitsschending op zichzelf nog niet voldoende bereikt. Open en transparant communiceren over (vermoedelijke) integriteitsschendingen is erg belangrijk voor het bespreekbaar maken van ongewenst gedrag. Maar ook voor het leren van kwesties die zich hebben voorgedaan. Daarnaast maakt het zichtbaar (en onderstreept het) welk belang de overheid aan integriteit hecht. Deze wordt wel bereikt door halfjaarlijks rapporten te publiceren over dergelijke adviezen (artikel 29). Daarbij stelt de regering voor dat de Integriteitskamer halfjaarlijks rapporten vaststelt met metagegevens over door haar verrichte vooronderzoeken, onderzoeken, uitgebrachte adviezen, en de wijze waarop de regering daarmee is omgegaan. Op die wijze wordt in ieder geval publiekelijk inzicht verschaft in de hoeveelheid onderzoeken die in een jaar zijn verricht, bij welke organen, hoe vaak daarbij per orgaan tot constatering van een schending is geconcludeerd, of de regering naar oordeel van de Integriteitskamer naar behoren bindende adviezen heeft uitgevoerd, en wellicht gegevens over de mate waarin betrokkenen rechterlijke rechtsbescherming hebben gezocht. De Integriteitskamer bewaart een kopie (digitaal en op papier) van het onderzoeksdossier, de rapportage en de aanbiedingsbrief. Bij verzoeken om informatie door derden verwijst de Integriteitskamer naar de onderzochte (onderdeel van de) overheidsorganisatie.

### **8. Overgangsrecht**

Gelet op de verstrekende bevoegdheden die aan de Integriteitskamer worden toebedeeld is het wenselijk dat duidelijkheid wordt gecreëerd over de reikwijdte van de bevoegdheid van de Integriteitskamer. De



regering wil daarbij niet tornen aan de rechtsstatelijke waarborgen voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze landsverordening. Daarom wordt voorgesteld dat met inwerkingtreding van deze landsverordening (artikel 33) zeker wordt gesteld dat geen twijfels meer kunnen ontstaan over de integriteit van haar bestuur. Daarbij is van groot belang dat degenen die in het verleden integriteitsschendingen hebben begaan ook met de inwerkingtreding van deze landsverordening gestimuleerd worden om dergelijke misstappen niet langer voort te zetten.

Gezien de prioriteit van de regering op het integriteitsvraagstuk, en de urgentie van de uitvoering van deze landsverordening, is een kwartiermaker door de regering benoemd, die start met de opbouw van de Integriteitskamer voor de inwerkingtreding van deze landsverordening. Mogelijke bevindingen over vermeende integriteitsschendingen die in deze opbouwfase reeds aan het licht zullen komen, zullen na inwerkingtreding van de landsverordening vallen onder de bevoegdheid van de Integriteitskamer.

### **9. Overleg binnen het Koninkrijk der Nederlanden**

In de voorgaande hoofdstukken is een beeld geschetst van het doel en de strekking van het onderhavige ontwerp van landsverordening, namelijk om door middel van de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan welke is belast met de integriteitsaangelegenheden van het Land een structurele verandering aan te brengen in de integriteitsaanpak en het integriteitsbesef.

Gezien de bijzondere interesse die de Koninkrijksregering in deze landsaangelegenheid heeft getoond, hebben over dit onderwerp intensieve gesprekken plaatsgehad tussen Sint Maarten en Nederland. Dit heeft geleid tot enkele bijzondere bepalingen in het onderhavige ontwerp, alsook in het voornemen om een onderlinge regeling tot stand te doen komen in de vorm van een protocol. Het doel van het protocol is onder meer om afspraken te bestendigen over de samenwerking bij de oprichting van de Integriteitskamer, welke met het onderhavige ontwerp is voorgesteld. Deze samenwerking houdt samengevat in dat Nederland de Integriteitskamer de eerste jaren mede financiert en op voet van gelijkwaardigheid met Sint Maarten een rol verkrijgt in de Integriteitskamer. In het hierna volgende wordt een toelichting gegeven op de bijzondere bepalingen in het ontwerp, welke uit voornoemde samenwerking voortvloeien.

Allereerst is hier verwezen naar het voorgestelde artikel 34, waarin een horizonbepaling wordt voorgesteld. Met dit artikel wordt, reeds gelijktijdig met de vaststelling van het ontwerp, een aantal wijzigingen vastgelegd. Deze wijzigingen zijn bedoeld om de inbreng van het Koninkrijk uit het ontwerp te schrappen om de Integriteitskamer op termijn volledig Sint Maartens te doen zijn.

Deze horizonbepaling kan op drie manieren in werking treden. Ten eerste is in artikel 34, eerste lid, zelf voorgesteld dat de voorgestelde wijzigingen in werking treden op de eerste dag van het vijfde kalenderjaar na de inwerkingtreding van de landsverordening. Deze datum is gekozen vanuit het perspectief dat door de Raad van Ministers van het Koninkrijk is geschetst. Dat orgaan heeft immers aangegeven dat Sint Maarten vier jaar na de landwording voldoende tijd heeft gehad om diens integriteitsaangelegenheden op orde te

krijgen en derhalve de noodzaak tot interventie te voelen. Met dit artikellid wordt tot uiting gebracht dat de Nederlandse inbreng tot eenzelfde periode wordt beperkt.

Ten tweede is in artikel 35 een evaluatie voorgesteld waarin wordt onderzocht en vastgesteld of de landsverordening binnen de eerste vier jaar heeft geleid tot de voorziene verbetering van een duurzaam deugdelijk bestuur. Indien dat uit de evaluatie volgt kan de termijn, genoemd in artikel 34, eerste lid, eenmalig met maximaal drie jaar worden verlengd. Hiermee wordt de Nederlandse inbreng in de Integriteitskamer derhalve tot maximaal zeven jaar beperkt.

Ten derde wordt in artikel 37, tweede lid, onmiddellijke werking van artikel 34, eerste lid, voorgesteld, indien het protocol tussen Sint Maarten en Nederland niet voor 1 juni 2015 tot stand wordt gebracht en in werking treedt. Deze bepaling is voorgesteld om te voorkomen dat langdurige onderhandelingen over het protocol leiden tot onnodige vertraging in de totstandkoming van de Integriteitskamer.

Vervolgens wordt gewezen op de wijze van benoeming van de leden van de Integriteitskamer en de wijze van vergoeding van deze leden. Gezien de bijzondere samenwerking met Nederland bij de oprichting en inrichting van de Integriteitskamer, is pariteit voorgesteld in de bindende schriftelijke aanbeveling tot benoeming van de leden van de Integriteitskamer. Deze pariteit houdt in dat zowel Sint Maarten als Nederland een aanbeveling kunnen doen voor de benoeming van een lid. Deze leden worden vervolgens bij landsbesluit van Sint Maarten benoemd. Van het bindend karakter van de schriftelijke aanbeveling kan alleen dan worden afgeweken, wanneer benoeming strijd zou opleveren met een van de voorschriften in dit ontwerp van landsverordening, bijvoorbeeld het affiniteitsvereiste of de voorgestelde incompatibiliteiten.

Het derde lid van de Integriteitskamer wordt vervolgens op bindende schriftelijke aanbeveling van de benoemde leden bij koninklijk besluit door de raad van ministers van het Koninkrijk benoemd. Ter zake wordt opgemerkt dat een dergelijke benoeming in lijn wordt geacht met artikel 52 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, waarin is bepaald dat alleen met goedkeuring van de Koning, bij Landsverordening bevoegdheden aan de Koning in diens hoedanigheid als hoofd van het Koninkrijk kunnen worden toegekend met betrekking tot landsaangelegenheden. In deze goedkeuring wordt naar de mening van de regering voorzien met de totstandkoming van het voorgestelde protocol.

Na inwerkingtreding van het voorgestelde artikel 34, eerste lid, van het ontwerp, heeft de benoeming overigens als volgt plaats: een lid op bindende schriftelijke aanbeveling van de ministerraad van Sint Maarten, een lid op bindende schriftelijke aanbeveling van de voorzitter van het Constitutioneel Hof, en een lid op bindende schriftelijke aanbeveling van de twee benoemde leden gezamenlijk. Alle drie de benoemingen zullen in dat geval bij landsbesluit plaatsvinden.



Voorname pariteit in de benoeming heeft vervolgens gevolgen voor verschillende bepalingen in het ontwerp, namelijk voor het bepalen van de vaste vergoedingen voor de leden (artikel 6), de incompatibiliteiten (artikel 9) en de bevoegdheden inzake schorsing en ontslag (artikelen 12 en 13). Ook voor deze artikelen is met artikel 34, eerste lid, direct een wijziging voorgesteld.

Naast een rol in de benoeming van de leden, zullen de toekomstige jaarplannen en begrotingen, jaarrekeningen en verslagen, alsmede de halfjaarlijkse rapportages van de Integriteitskamer aan de raad van ministers van het Koninkrijk worden gezonden ter kennisname. Ook deze toezendingsplicht is in de horizonbepaling opgenomen.

Ten slotte komt de samenwerking tot uiting in de wijze van bekostiging van de Integriteitskamer. Artikel 19, tweede lid, stelt ter zake voor dat de wijze waarop de kosten van de Integriteitskamer ten laste komen van Sint Maarten en van Nederland, bij onderlinge regeling wordt vastgesteld. Na inwerkingtreding van artikel 34, eerste lid, komen alle kosten overigens ten laste van het Land.

#### **10. Financiële gevolgen**

De financiële gevolgen voor de Landskas van Sint Maarten zijn onderwerp van gesprekken met Nederland. Nederland heeft voorgesteld een bijdrage te leveren aan de kosten van de Integriteitskamer.

Zonder een dergelijke inbreng van Nederland, voorziet de regering de volgende financiële gevolgen per jaar:

Voor de vergoeding van de leden en plv. leden: Naf. 360.000,--. Daarbij wordt uitgegaan van een vergoeding van Naf 120.000,-- voor de vaste leden en Naf 80.000,-- voor de plaatsvervangende leden.

Voor de salariskosten van het secretariaat: Naf. 805.000,--. Daarbij wordt uitgegaan van de volgende personele bezetting een secretaris in schaal 17, een juridische beleidsmedewerker in schaal 13, en office manager schaal 10.

Voor bureaunkosten: Naf 141.000,--. Daarbij wordt uitgegaan van de volgende kosten:

- Reiskosten	Naf 20.000,--
-Diensten van derden	40.000,--
-Ontwikkelingskosten	30.000,--
-Operationelekosten	32.000,--
-Publicatie en voorl.	10.000,--
-Autokosten	6.000,--
-Representatie/ vergaderk.	3.000,--

De totale kosten bedragen ongeveer Naf 1.366.000,-.

Van dit bedrag is al een bedrag van Naf 330.582,- op de begroting voor 2015 opgenomen. De overige middel ad. Naf 1.030.600, zullen door herallocatie van middelen binnen de begroting 2015 gevonden moeten worden. De betreffende begrotingswijziging zal na de vaststelling van de begroting worden voorbereid.

## **Artikelsgewijs deel**

### *Artikel 1*

Dit artikel bevat de voorgestelde definitiebepalingen. Het merendeel van deze bepalingen heeft tot doel de leesbaarheid van het ontwerp te bevorderen. Zo zijn de onderdelen a, b en d tot en met h, uitsluitend bedoeld om kruisverwijzingen in het ontwerp te vermijden.

De voorgestelde definitiebepaling voor het begrip "integriteitsschending" is reeds toegelicht in het algemeen deel van deze memorie van toelichting

### *Artikel 2*

Met dit artikel wordt de daadwerkelijke instelling van de Integriteitskamer als zelfstandig bestuursorgaan voorgesteld. De keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan is reeds in het algemeen deel van deze memorie van toelichting uiteengezet. Van belang is om op te merken dat voorgesteld wordt de Integriteitskamer volledig zelfstandig te maken voor wat betreft diens organisatie, het beheer van diens middelen, diens boekhouding en het behartigen van diens belangen. Deze zelfstandigheid is uitgewerkt in Hoofdstuk 2 van het ontwerp, waarin de inrichting en samenstelling van de Integriteitskamer van de nodige waarborgen is voorzien. Hoofdstuk 3 van het ontwerp voorziet in de regeling van het beheer en de middelen van de Integriteitskamer.

### *Artikelen 3 en 4*

Deze voorgestelde artikelen vormen de kern van de taken en bevoegdheden van de Integriteitskamer. De artikelen 3 en 4 zijn in wezen elkaars antagonist. Artikel 3 voorziet in de verplichting, de taak, voor de Integriteitskamer tot advisering over vermeende integriteitsschendingen en over het integriteitsbeleid van de overheid. Artikel 4 regelt de bevoegdheden ter uitvoering van deze verplichting, namelijk het verrichten van vooronderzoeken en onderzoeken naar vermeende integriteitsschendingen en het verrichten van onderzoeken inzake het integriteitsbeleid van de overheid.

De verschillende procedures voor vooronderzoek en onderzoek zijn nader uitgewerkt in Hoofdstuk 4 van het ontwerp.

Vooronderzoeken en onderzoeken naar vermeende integriteitsschendingen zijn vanwege de definitie van 'integriteitsschending' gericht op vermeende integriteitsschendingen door de overheid. Het moet immers gaan om een doorkruising van een formele regel of procedure die geldt met betrekking tot de vervulling van een openbaar ambt of openbare functie. Het onderwerp van dergelijk onderzoek is daarom in beginsel immer de minister die het betreft, de ministerraad als geheel, een Statenlid, of de Staten als geheel. Ook waar het gaat om vermeende integriteitsschendingen bij bedrijven – stichtingen of vennootschappen – waarvan de overheid geheel of grotendeels eigenaar is, is de minister uiteindelijk politiek verantwoordelijk.

Indien wordt geconstateerd dat de integriteitsschending is begaan door een ambtenaar of andere ondergeschikte, respectievelijk het bestuur of



medewerkers van een dergelijk bedrijf, geldt voor de afdoening daarvan de daartoe bestemde vigerende regelgeving, bijvoorbeeld de Landsverordening materieel ambtenarenrecht (Lma). Zie hiertoe verder de toelichting op de hoofdstukken 4 en 5 van dit ontwerp.

Het onderwerp van een vooronderzoek of onderzoek is thans onbeperkt, anders dan dat het moet gaan om een vermeende integriteitsschending. Iedere beslissing of handeling van de overheid kan derhalve voorwerp van onderzoek zijn, of het nu gaat om een vergunningverlening of een opdrachtverstrekking op grond van een aanbestedingsprocedure.

De regering verwacht dat van de adviestaak en –bevoegdheid over het integriteitsbeleid van de overheid voornamelijk in de opstartfase gebruik zal worden gemaakt. De Integriteitskamer is op dit punt bedoeld als een hulpmiddel voor het doorlichten van vigerende regelgeving om, waar nodig, aanpassingen te kunnen voorstellen ter bevordering van het integriteitsbeleid. Ook kan de Integriteitskamer in het kader van deze bevoegdheid de regering van advies dienen over interne procedures en werkwijzen en het implementeren van checks and balances binnen de overheidsorganisatie teneinde toekomstige risico's op integriteitsschendingen zoveel mogelijk tot een minimum te beperken.

Met artikel 3, tweede lid, wordt ten slotte zeker gesteld dat, als uit een onderzoek een redelijk vermoeden van feiten en gedragingen die de integriteit van de overheid van de landen kunnen aantasten en zijn begaan door natuurlijke personen of rechtspersonen belast met een publieke taak, of betrokken bij de uitvoering daarvan, de Integriteitskamer daarvan aangifte doet als bedoeld in artikel 199 van het Wetboek van Strafvordering

#### *Artikel 5*

Artikel 5 stelt voor de Integriteitskamer een pallet aan bestuurlijke bevoegdheden te bieden, waarvan deze bij daadwerkelijke onderzoeken naar vermeende integriteitsschendingen gebruik kan maken. Deze bevoegdheden zijn ontleend aan de artikelen 5:15 tot en met 5:17 van de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht (Awb). Zo kan de Integriteitskamer onder meer alle inlichtingen vorderen, plaatsen binnentreden en inzage vorderen in zakelijke gegevens en bescheiden. Daarbij geldt op grond van het voorgestelde derde lid een medewerkingsplicht voor eenieder van wie zulks wordt gevraagd. Deze plicht is ontleend aan artikel 5:20 van de Awb.

Het gebruik van genoemde bevoegdheden is op twee manieren beperkt:

- ten eerste kunnen de bevoegdheden slechts in de fase van onderzoek worden gebruikt, niet tijdens een vooronderzoek naar een vermeende integriteitsschending of tijdens een onderzoek in verband met een advies over het integriteitsbeleid van de overheid; en,
- ten tweede is het gebruik beperkt tot die gevallen waarin het redelijkerwijs noodzakelijk is om van de bestuursbevoegdheden gebruik te maken.

Naast artikel 5, eerste lid, aanhef, wordt op dit laatste punt gewezen op artikel 26, eerste lid, van het ontwerp waarin is bepaald dat slechts die procedures en methoden worden gebruikt die het minst ingrijpend zijn en in redelijke verhouding staan tot het doel.

Ten behoeve van onderzoeken zal de Integriteitskamer veelal informatie willen verkrijgen, waarvoor op grond van enige wettelijke regeling een geheimhoudingsverplichting geldt. Indien deze informatie binnen de overheid is gelegen, kan veelal een aanwijzing van de minister die het betreft voldoende zijn om de informatie te verkrijgen. In voorkomend geval kan het echter zo zijn dat een beroep op geheimhouding alsnog wordt gedaan. Ter zake is in artikel 5, vijfde lid, voorgesteld om een aparte procedure in te richten. Deze procedure is geïnspireerd op artikel 14, derde lid, van de Landsverordening Veiligheidsdienst. Indien er sprake is van een bijzondere geheimhoudingsplicht, welke aan de Integriteitskamer wordt tegengeworpen, dan kan de Raad van Toezicht worden gevraagd om een weging van belangen te maken. Oordeelt de Raad van Toezicht dat het onderzoeksbelang zwaarder weegt dan de bijzondere geheimhoudingsplicht, dan wordt dit schriftelijk vastgesteld. Op grond van het voorgestelde artikel 5, vijfde lid, kan vervolgens medewerking worden afgedwongen. Gezien de voorgestelde samenstelling van de Raad van Toezicht, wordt deze bij uitstek capabel geacht om bovenstaande taak te kunnen vervullen.

Ten slotte voorziet artikel 5, zesde lid, van het ontwerp in de mogelijkheid voor de Integriteitskamer om diens bevoegdheden, genoemd in het eerste tot en met derde lid van artikel 5, te mandateren aan het personeel van het secretariaat. Dit is nodig, aangezien de daadwerkelijke onderzoeken naar verwachting veelal niet door de Integriteitskamer zelf, maar door daartoe opgeleide en aangestelde onderzoekers zal worden verricht. In de voorgestelde constellatie zijn deze onderzoekers ondergebracht bij het secretariaat, welke aan de Integriteitskamer is toebedeeld.

#### *Artikelen 6 tot en met 15*

Zoals reeds in het algemeen deel van de memorie van toelichting is uiteengezet, stelt de regering met deze artikelen alle waarborgen voor die deze noodzakelijk acht om de expertise, zelfstandigheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de Integriteitskamer te waarborgen, zonder dat dit ten koste gaat van voldoende binding met de eilandgemeenschap. Dit laatste wordt van het grootst mogelijke belang geacht, aangezien de burgers van Sint Maarten zich met dit orgaan moeten kunnen identificeren, alsook in de grootst mogelijke mate op dit orgaan moeten kunnen vertrouwen.

De staatsrechtelijke verhouding tussen overheid en zelfstandige bestuursorganen geldt hierbij uiteraard onverkort. Uiteindelijk is een minister politiek verantwoordelijk voor het handelen van een zelfstandig bestuursorgaan. Ten aanzien van de Integriteitskamer wordt evenwel voorgesteld om de mogelijkheden tot politiek ingrijpen in de Integriteitskamer zoveel mogelijk uit te sluiten. Daarvoor in de plaats wordt een sterke rol voorgesteld voor de Raad van Toezicht.

Zo biedt de bindende schriftelijke voordracht door de Raad van Toezicht voor de benoeming van leden van de Integriteitskamer materieel een maximale afstand tussen de overheid en de Integriteitskamer, waarbij de kans op politieke beïnvloeding zo veel mogelijk wordt weggenomen. Benadrukt wordt dat aan de regering en Staten geen beleidsvrijheid toekomt om van de bindende schriftelijke voordracht van de Raad van



Toezicht af te wijken, maar slechts om tussen de voorgedragen kandidaten een keuze te maken.

Zoals eveneens in het algemeen deel van de memorie van toelichting is uiteengezet, zijn de verdere waarborgen voor de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en zelfstandigheid van de Integriteitskamer ontleend aan de vergelijkbare bepalingen van de wettelijke regelingen voor de Hoge Colleges van Staten en de Sociaal-Economische Raad. Hierop worden evenwel enkele belangrijke aanvullingen voorgesteld.

Zo is in de artikelen 13 en 14 voorzien in een schorsingsgrond, respectievelijk ontslaggrond, ingeval sprake is van een vermeende of bewezen integriteitsschending door een lid, plaatsvervangend lid of de secretaris van de Integriteitskamer. Gezien het feit dat de Integriteitskamer zelf geheel of grotendeels door de overheid wordt gefinancierd, kan het voorkomen dat de Integriteitskamer zelf voorwerp van onderzoek wordt.

Ook is aan deze artikelen een rol voor de Raad van Toezicht toegevoegd. Schorsing of ontslag kan slechts plaatshebben op bindende schriftelijke voordracht van de Raad van Toezicht. Daarmee wordt, evenals bij de benoeming, deze procedure zoveel mogelijk ontdaan van mogelijke politieke invloed.

Ten slotte zijn in artikel 10 de incompatibiliteiten zo ruim mogelijk geformuleerd om mogelijke belangenverstremming zo veel mogelijk te voorkomen.

#### *Artikelen 16 en 17*

Voorgesteld wordt om voor de uitvoering van diens taak aan de Integriteitskamer een secretariaat ter beschikking te stellen. De regering stelt voor om verder geen regels te stellen aan dit secretariaat, maar de inrichting en organisatie volledig over te laten aan de Integriteitskamer. Zo is het onder meer aan de Integriteitskamer om binnen de geldelijke middelen die aan deze ter beschikking wordt gesteld, te voorzien in de kwantiteit en kwaliteit van de formatie van het secretariaat. Om het personeel van het secretariaat van voldoende rechtsbescherming te voorzien, wordt artikel 17, tweede lid, voorgesteld. Hiermee wordt geregeld dat de regels ten aanzien van de rechtspositie voor ambtenaren van overeenkomstige toepassing is op de secretaris en medewerkers van het secretariaat. Hierbij wordt gedacht aan de verplichtingen op grond van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht, maar ook aan regels ter zake van ziekteverzekering en pensioenaanspraken.

#### *Artikelen 18 tot en met 20*

Het functioneren van de Integriteitskamer breekt of staat bij het goed functioneren van een toezichthoudend orgaan op dit zelfstandig bestuursorgaan. De regering stelt om deze reden voor de Raad van Toezicht te bemensen met personen die in hoog aanzien staan binnen Sint Maarten, te weten de president van het Gemeenschappelijk Hof van Curaçao, Sint Maarten en Aruba, en van Bonaire, Saba en Sint Eustatius, en de vicevoorzitter van de Raad van Advies. Verder wordt voorgesteld dat de Rijksministerraad, in overleg met de ministerraad van Sint Maarten, het derde lid van de Raad van Toezicht benoemt. Zoals reeds in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet, meent de regering

dat met deze combinatie van personen de juiste expertise wordt verenigd die noodzakelijk is voor de uitvoering van deze functie.

Uiteraard is handelen door de Raad van Toezicht slechts nodig ter controle van de werkzaamheden van de Integriteitskamer zelf. Een halfjaarlijkse vergadering lijkt hiervoor voldoende, waarbij de mogelijkheid aan de Raad van Toezicht wordt gelaten om, zo nodig, vaker bijeen te komen. Verder is het aan de Integriteitskamer en Raad van Toezicht gezamenlijk overgelaten om de procedure, genoemd in artikel 5, vijfde lid, in de praktijk te ontwikkelen.

De werkwijze van de Raad van Toezicht is in zijn geheel in handen gesteld van de Raad van Toezicht zelf. Om inzicht in deze werkwijze te verkrijgen, is voorgesteld dat dit orgaan voorziet in een reglement voor diens werkwijze, welke in de Landscourant wordt geplaatst. Hiermee meent de regering een zo groot mogelijke mate van transparantie in de werkwijze te garanderen.

#### *Artikelen 21 en 22*

Deze twee artikelen bevatten een voorstel tot regeling van het beheer en de middelen van de Integriteitskamer. Daarbij geldt het uitgangspunt dat vanwege de overheid voldoende middelen aan de Integriteitskamer ter beschikking worden gesteld voor de uitvoering van diens werkzaamheden. Hieraan is gevolg gegeven door de Integriteitskamer zelf diens begroting te laten opstellen en deze te doen toekomen aan de Staten. Deze begroting zal vervolgens worden overgenomen in de Landsbegroting.

Hier staat tegenover dat de Integriteitskamer voorziet in verantwoording over het gevoerde financieel beheer. Enerzijds door het maken van een jaarrekening, anderzijds door het opstellen van schriftelijk verslag over de werkzaamheden, het gevoerde beleid en de doelmatigheid en rechtmatigheid daarvan. Voor de jaarrekening geldt dat deze wordt getoetst door een onafhankelijk erkend accountantsbureau.

#### *Artikelen 23 tot en met 30*

Met deze artikelen wordt de procedure voorgesteld voor het vooronderzoek en onderzoek naar vermeende integriteitsschendingen. Het verloop van deze procedure is reeds in het algemeen deel van de memorie van toelichting uiteengezet. Hieronder worden slechts enkele onderdelen uit deze procedure nader toegelicht.

#### *Vooronderzoek*

Tijdens het vooronderzoek staat de opportuniteit van het uitvoeren van een onderzoek centraal. Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting is uiteengezet, biedt artikel 24, tweede lid, de nodige handvatten voor het beantwoorden van deze opportuniteitsvraag. Het wordt verder aan de Integriteitskamer gelaten om de wijze van uitvoering van vooronderzoeken en onderzoeken nader in te vullen.

Bij de verschillende genoemde handvatten, stelt de regering zich het volgende voor:

- de aard van het feit: hierbij speelt het type integriteitsschending een



rol. Zo kan het gaan om een financiële schending of een situatie waarbij er misbruik is gemaakt van de positie. Voorts is in dit kader onder meer van belang of het feit te kwalificeren is als een strafbaar feit.

- de ernst van de zaak: hierbij wordt het feit normatief beoordeeld.

Onder meer kan worden gekeken naar het feit zelf, de context waarbinnen het feit heeft plaatsgevonden en de (functie van de) persoon waar de melding betrekking op heeft. Voorts ligt het in de rede om hierbij te kijken naar de mogelijke gevolgen van het feit en de maatschappelijke en politieke gevoeligheid ervan.

- de valideerbaarheid van het feit: om een onderzoek te kunnen uitvoeren is het nodig om gedurende het vooronderzoek te bepalen of een feit controleerbaar en navolgbaar is. Dit is bijvoorbeeld afhankelijk van de gedetailleerdheid van de beschikbare informatie en de hoeveelheid aanknopingspunten. Ook de onderzoeksmogelijkheden voor het concrete geval zijn hierbij van belang. Deze kunnen immers per voorval verschillen.

- de subsidiariteit en proportionaliteit: de toetsing van deze criteria maakt ook deel uit van het vooronderzoek. Bij de subsidiariteitstoets wordt bekeken of niet een ander traject dan een onderzoek door de Integriteitskamer de geëigende route is. Bij bijvoorbeeld een arbeidsgeschil dient een andere procedure doorlopen te worden dan een procedure bij de Integriteitskamer. Bij de toetsing van de proportionaliteit wordt onder meer nagegaan of de middelen voor een onderzoek in een evenredige verhouding staan met de mogelijke uitkomsten van het onderzoek.

- de geloofwaardigheid of waarschijnlijkheid: dit criterium ziet onder meer op de inschatting of er een logisch verband bestaat tussen de feiten (uit de melding) en de feiten en omstandigheden zoals deze reeds uit andere bronnen bekend zijn.

- Indien ten slotte een melding ten grondslag ligt aan het vooronderzoek, wordt als aanvullend handvat voorgesteld om te kijken naar de persoon achter de melding. Daarbij is de mate waarin de melder feitelijk zicht kon hebben op de vermeende integriteitsschending van belang, evenals de vraag over hoeveel kennis de melder beschikt. Voorts kan mede bekeken worden hoe betrouwbaar de melder is.

#### *Onderzoek*

Indien een onderzoek opportuun wordt gevonden, dan wordt dat onderzoek uitgevoerd aan de hand van het door de Integriteitskamer op te stellen onderzoeksprotocol. De minimumwaarborgen aan dit protocol zijn opgenomen in artikel 25, tweede lid, van het ontwerp. De regering vertrouwd op de expertise van de Integriteitskamer om in dit onderzoeksprotocol te voorzien.

#### *Uitvoering van bindende adviezen*

Artikel 29 regelt de wijze waarop bindende adviezen van de Integriteitskamer worden uitgevoerd. De ministerraad reageert binnen zes weken gemotiveerd op een advies. Indien niet wordt gereageerd, volgt uit het derde lid dat het advies is overgenomen en wordt uitgevoerd. Om zeker te stellen dat de wijze van uitvoering niet op zichzelf kan leiden tot een nieuwe integriteitsschending, regelt het vierde lid dat de Integriteitskamer hiernaar onderzoek kan doen en zo nodig kan grijpen naar het middel van aangifte als bedoeld in artikel 3, tweede lid.

#### *Melding*

Artikel 30 regelt enkele bijzondere voorschriften over meldingen. Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven, is het de bedoeling een zo laag mogelijke drempel te creëren voor het doen van

een melding. Om die reden wordt de Integriteitskamer belast met het instellen en in stand houden van een meldpunt waar eenieder een melding van een vermeende integriteitsschending kan doen. De verdere procedure voor het doen van vooronderzoek en onderzoek naar aanleiding van een melding is gelijk aan een vooronderzoek en onderzoek uit eigen beweging van de Integriteitskamer, met dien verstande dat artikel 30, tweede lid, erin voorziet dat de melder van iedere beslissing van de Integriteitskamer schriftelijk op de hoogte wordt gesteld. Hieronder vallen onder meer de beslissing, bedoeld in artikel 23, tweede lid, alsmede de uitkomst van een eventueel onderzoek en het daartoe uitgebrachte bindend advies. Artikel 30, derde lid, bevat ten slotte een doorzendplicht voor de Integriteitskamer, indien een melding van een feit wordt gedaan, waartegen een andersoortig rechtsmiddel openstaat.

#### *Artikelen 31 en 32*

Met deze artikelen worden regels voorgesteld over de advisering door de Integriteitskamer over het integriteitsbeleid van de overheid. Dergelijke advisering kan bijvoorbeeld zien op gebreken of mogelijke verbeteringen in wet- en regelgeving, alsmede op risicoanalyses binnen de overheid, afdelingen of uitvoerende diensten, of overheidsbedrijven.

Zowel de adviezen van de Integriteitskamer als de reactie van de regering hierop wordt openbaar gemaakt via de Landscourant. In deze verplichting is voorzien om de transparantie van het integriteitsbeleid zo veel mogelijk te vergroten.

#### *Artikel 33*

Met dit artikel wordt voorgesteld een register in te stellen waarin alle handelingen van de Integriteitskamer worden geregistreerd. Dit register heeft een tweërlei doel. Ten eerste kan dit register dienen voor het verslag van werkzaamheden, bedoeld in artikel 22, derde lid. Ten tweede vormt dit register de basis voor het jaarverslag, bedoeld in artikel 35.

De regering acht het van belang om het register van voldoende waarborgen te voorzien, temeer aangezien hierin persoonsgevoelige informatie zal worden geregistreerd. Om deze reden is een delegatiegrondslag voorgesteld in de inrichting van en vereisten aan dit register bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, nader uit te werken.

#### *Artikel 34*

Dit artikel bevat een voorstel tot het regelen van een klachtprocedure. Deze procedure is met name bedoeld voor die gevallen waarin naar aanleiding van een melding een vooronderzoek heeft plaatsgehad, maar de Integriteitskamer de opportuniteitsvraag negatief heeft beantwoord, dan wel niet binnen zes weken schriftelijk op de melding heeft gereageerd. In een dergelijk geval staat het de melder vrij om aan de Raad van Toezicht te verzoeken de beslissing, bedoeld in artikel 23, tweede of derde lid, te heroverwegen. Deze procedure staat overigens niet in de weg aan de reguliere bezwaar- en beroepsprocedure die op grond van de Landsverordening administratieve rechtspraak tegen beschikkingen openstaat.



#### *Artikel 35*

Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting is uiteengezet, is het hoofddoel van het onderhavige ontwerp om het vergroten van transparantie op het terrein van integriteit zoveel mogelijk te vergroten en mogelijke van het handelen van het bestuur, zodat geruchten berichten over integriteitsschendingen zoveel mogelijk worden uit tge bannen. De regering ziet hiervoor ook in de voorgestelde rapportageverplichting een belangrijk hulpmiddel. Doordat de rapportage wordt gestoeld op objectiveerbare en verifieerbare gegevens, wordt een eerlijk beeld gegeven over de integriteitssituatie binnen de overheid. Aan de hand van deze rapportage kan verantwoording worden afgelegd in de staatsrechtelijke arena waar het thuis hoort. de politiek diens rol spelen en waar nodig ingrijpen. Daarbij acht de regering het van belang dat de Integriteitskamer direct en rechtstreeks rapporteert aan de Staten, de regering en de Rijksministerraad. Het feit dat rapportage ook aan de Rijksministerraad plaatsheeft, is een gevolg van de bijzondere aandacht die dit orgaan de laatste tijd in de integriteitsaangelegenheden van Sint Maarten heeft getoond.

#### *Artikel 36*

Dit artikel regelt het overgangsrecht omtrent de inwerkingtreding van het onderhavige ontwerp. Met dit artikel wordt voorgesteld dat de Integriteitskamer bevoegd wordt om alle vermeende integriteitsschendingen te onderzoeken die zich sinds 10 oktober 2010 hebben voorgedaan. Verdere terugwerking dan het moment van landwording van Sint Maarten acht de regering niet mogelijk. Overigens laat dit artikel eventueel strafrechtelijk onderzoek naar feiten en gedragingen van voor de genoemde datum onverlet.

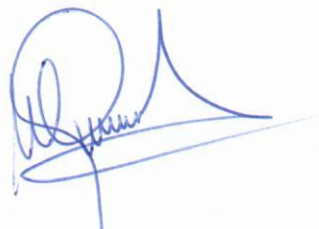
#### *Artikel 37*

Dit artikel regelt een technische aanpassing van de Comptabiliteitslandsverordening, waarmee de Integriteitskamer wordt opgenomen in de opsomming van Hoge Colleges van Staat. Hiermee is het begrotingsbeheer dat ter zake van die colleges wordt gevoerd, eveneens van toepassing op de Integriteitskamer.

#### *Artikel 39*

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het onderhavige ontwerp bij landsbesluit. De Ombudsmantermijn, bedoeld in artikel 127 van de Staatsregeling is evenwel onverkort van toepassing. Met andere woorden, het ontwerp kan niet eerder in werking treden dan de eerste dag van de zevende week na bekrachtiging. Ingeval een zaak als bedoeld in artikel 127, derde lid, van de Staatsregeling aanhangig wordt gemaakt bij het Constitutioneel Hof, verschuift de datum van mogelijk inwerkingtreding navenant.

De Minister van Algemene Zaken





Council of Advice  
Raad van Advies

*Strengthening Our Democracy*

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Sint Maarten  
Drs. E.B. Holiday  
Falcon Drive # 3  
Harbour View  
Sint Maarten

**Staten van Sint Maarten**  
**Zittingsjaar 2014-2015-049**  
**No. 4a**

RvA no. SM/02-15-LV

Onderwerp: Ontwerp van Landsverordening tot instelling van de Integriteitskamer (landsverordening Integriteitskamer) uw volgnummer LV-15/0001.

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 27 januari 2015 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en de behandeling hiervan in de vergadering van de Raad d.d. 3 februari 2015, 17 februari 2015 en 3 maart 2015 en de vaststelling hiervan in de vergadering van de Raad d.d. 3 maart 2015, bericht de Raad u als volgt.

Het ontwerp, strekt er toe een Integriteitskamer in te stellen welke wordt belast met het adviseren van de regering over het integriteitsbeleid en het adviseren van de ministerraad over onderzoeken naar vermeende integriteitsschendingen.

De Raad heeft enige bedenkingen over een of meer onderdelen van het voorstel. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

## 1. Beleidsanalytische toets

### 1.1 Definitie van integriteitsschending

In artikel 1 onderdeel c van het ontwerp wordt de term 'integriteitsschending' gedefinieerd. Op grond van deze definitie is er sprake van integriteitsschending indien een formele regel met betrekking tot het vervullen van een openbaar ambt of openbare functie is geschonden door een gedraging die in overwegende mate is gemotiveerd door de positie in een informeel relationeel netwerk.

Gelet op de definitie van integriteitsschending kan de Integriteitskamer geen onderzoek doen naar gedragingen die schadelijk zijn voor het vertrouwen en functioneren van het openbaar bestuur als door deze gedragingen geen formele

RvA no. SM/02-15-LV

1

B-10





regels zijn geschonden. De definitie limiteert de schending namelijk tot een gedraging die een formele regeling schendt.

De Raad vraagt hiervoor nadere motivering en verwijst naar de definitie als vermeld in het concept Algemene maatregel van rijksbestuur tot instelling van een Integrity Commission op Sint Maarten.<sup>1</sup>

### **1.2 De integriteitsregeling van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht**

De toelichting op de artikelen 3 en 4 op bladzijde 19 vermeldt dat het onderzoek naar een vermeende integriteitsschending in beginsel gericht is op de minister die het betreft, de ministerraad als geheel, een Statenlid of de Staten als geheel omdat het immers moet gaan om een doorkruising van een formele regel met betrekking tot het vervullen van een openbaar ambt of openbare functie. Indien wordt geconstateerd dat de integriteitsschending is begaan door een ambtenaar of andere ondergeschikte geldt voor de afdoening daarvan de daartoe bestemde vigerende regelgeving bijvoorbeeld de Landsverordening materieel ambtenarenrecht (hierna: Lma).

Op grond van hoofdstuk IV, paragraaf 14, van de Lma dient de ambtenaar een vermoeden van een inbreuk op de integriteit te melden aan het diensthoofd die hierover aan de betrokken minister rapporteert. Binnen acht weken dient de minister een inhoudelijk standpunt in te nemen. Indien een melding op waarheid berust, worden de nodige maatregelen getroffen.

De toelichting doet naar de mening van de Raad vermoeden dat onderhavig ontwerp niet van toepassing is op integriteitsschendingen begaan door ambtenaren omdat de integriteitsregeling van de Lma daarop van toepassing zou zijn. Echter gelet op de definitie van 'integriteitsschending' zijn ook ambtenaren in staat de integriteit te schenden. Voor de Raad is tevens niet duidelijk hoe een melding in het kader van de Lma, de Integriteitskamer bereikt.

De Raad adviseert nader toe te lichten hoe de integriteitsregeling van de Lma zich verhoudt tot onderhavig ontwerp.

### **1.3 De integriteitskamer als zelfstandig bestuursorgaan**

De toelichting vermeldt dat er voor is gekozen om de Integriteitskamer als zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo) in te stellen om een onafhankelijke oordeelsvorming afgeschermd van politieke beïnvloeding te waarborgen. Zoals de memorie van toelichting ook aangeeft blijft de minister op hoofdlijnen politiek verantwoordelijk voor een goede taakuitvoering door het zbo. De minister kan echter slechts verantwoording afleggen met betrekking tot de bevoegdheden die hem ten aanzien van het zbo zijn toegekend. De minister dient zodoende naar de

<sup>1</sup> Adviesverzoek van 4 februari 2015 met volgnummer BU-15/0023.





mening van de Raad over een aantal minimum bevoegdheden te beschikken om zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van het zbo waar te kunnen maken.<sup>2</sup>

De Raad merkt echter op dat de Raad van Toezicht in het ontwerp enkele ingrijpende bevoegdheden krijgt toegewezen die normaliter de minister toekomen. Tegelijkertijd blijkt uit het ontwerp niet dat de Raad van Toezicht over deze bevoegdheden enige verantwoording hoeft af te leggen.<sup>3</sup> De toelichting bij de artikelen 6 tot en met 15 op bladzijde 21 vermeldt dat een sterke rol voor de Raad van Toezicht wordt voorgesteld om de mogelijkheid tot politiek ingrijpen zoveel mogelijk uit te sluiten. De regering acht het noodzakelijk dat het orgaan niet direct onder het gezag van een minister valt en daardoor onpartijdig en onafhankelijk van het landsbestuur kan opereren. De Raad attendeert de regering erop dat sprake zal zijn van een leemte in de staatsrechtelijke controle op het openbaar bestuur indien de verantwoordelijke minister geen bevoegdheden heeft om zijn verantwoordelijkheid invulling te geven en de Raad van Toezicht geen verantwoording hoeft af te leggen over zijn bevoegdheden.<sup>4</sup>

Gezien de behoefte aan een onafhankelijke en onpartijdig orgaan zoals vermeld in toelichting geeft de Raad de regering in overweging om de Integriteitskamer een onafhankelijke positie te geven in de Staatsregeling van Sint Maarten als Hoge College van Staat.

Op grond van artikel 22 derde lid, van het ontwerp dient de Integriteitskamer als zbo jaarlijks voor 1 september aan de Staten een jaarplan en een begroting voor het daaropvolgende kalenderjaar te zenden. Gelet op de ministeriele eindverantwoordelijkheid van de minister vraagt de Raad nader te motiveren waarom er niet voor gekozen is de begroting van de Integriteitskamer aan de minister ter goedkeuring te verzenden voordat de begroting naar de Staten wordt verzonden.<sup>5</sup> De Raad merkt in dit verband op dat de Minister van Financiën op grond van artikel 37 van het ontwerp juncto artikel 35 van de Comptabiliteitslandsverordening, de ramingen van de uitgaven van de

<sup>2</sup> Het Begeleidingsteam Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen (hierna: de commissie) stelt in haar rapport 'Zbo's binnen kaders', paragraaf 3.2., dat de minister tenminste de bevoegdheid moet hebben om degene die met de bestuurlijke taken wordt belast te benomen, te schorsen en ontslaan, alsmede de bevoegdheid om de bezoldiging of de schadeloosstelling van de leden van een zbo vast te stellen.

<sup>3</sup> De Raad van toezicht heeft onder andere de bevoegdheid om de noodzakelijke voorzieningen te treffen indien de Integriteitskamer diens taken ernstig verwaarloost, een beslissing van de Integriteitskamer omtrent het al dan niet instellen van een integriteitsonderzoek te heroverwegen, het ontslag en de schorsing van een (plaatsvervangend) lid of secretaris, bindend voor te dragen en vast te stellen dat het belang van een onderzoek door de Integriteitskamer zwaarder weegt dan een geheimhoudingsverplichting.

<sup>4</sup> Als voorbeeld verwijst de Raad naar artikel 15, zesde lid van de Landsverordening Uitvoeringsorgaan Sociale en Ziektekosten Verzekeringen waarin is bepaald dat de Raad van Toezicht verantwoording verschuldigd is aan de minister en jaarlijks over de verrichte werkzaamheden rapporteert aan de minister.

<sup>5</sup> Vergelijk artikel 20 van de Landsverordening Uitvoeringsorgaan Sociale en Ziektekosten Verzekeringen en artikel 49 van de Landsverordening Algemene Rekenkamer.





Integriteitskamer in acht moet nemen bij het opstellen van de landsbegroting. De Raad acht het tevens wenselijk dat het jaarplan aan de minister wordt verzonden en dat het ontwerp aangeeft wat er in het jaarplan dient te staan.

De financiële paragraaf van de toelichting bevat een weergave van de vergoedingen van de bezoldiging van de leden van de Raad van Toezicht en de leden van de Integriteitskamer. De Raad merkt echter op dat het ontwerp zelf in tegenstelling tot de toelichting, niet regelt hoe de bezoldiging van de leden van de Raad van Toezicht en de leden van de Integriteitskamer dient te worden vastgesteld. De Raad constateert daarnaast dat de vergoedingen van de drie plaatsvervangende leden van de Integriteitskamer (Naf 120.000) in de financiële paragraaf hoger zijn geraamd dan de vergoeding van de drie vaste leden (Naf 80.000). De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

#### **1.4 Bevoegdheden van de Integriteitskamer en de Raad van Toezicht**

Artikel 27 van het ontwerp bepaalt dat de Integriteitskamer een bindend advies vaststelt nadat een onderzoek naar een vermeende integriteitsschending is afgerond. De Raad is van oordeel dat het gebruik van de term 'bindend advies' niet juist is aangezien de ministerraad op grond van artikel 29, tweede lid, schriftelijk gemotiveerd van een dergelijk advies kan afwijken. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

De Raad merkt op dat het advies van de Integriteitskamer niet aan de Staten wordt verstrekt. De Raad meent dat het van belang kan zijn dat de Staten op de hoogte worden gesteld van vastgestelde integriteitsschendingen zodat de Staten de regering hiervoor ter verantwoording kan roepen. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

Artikel 5 van het ontwerp geeft de Integriteitskamer enige bestuurlijke bevoegdheden, waarvan gebruik gemaakt kan worden bij de onderzoeken naar vermeende integriteitsschendingen. Deze bevoegdheden zijn ontleend aan de artikelen 5:15 tot en 5:17 van de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Zo kan de Integriteitskamer inzage vorderen in zakelijke gegevens en met medeneming van de benodigde apparatuur elke plaats betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner.

De Raad vraagt de aandacht voor het feit dat voor het onderzoek naar een vermeende integriteitsschending het van belang zou kunnen zijn dat de Integriteitskamer ook inzage kan vorderen in gegevens die niet van zakelijke maar van persoonlijke aard zijn.





De Nederlandse betredingsbevoegdheid van artikel 5:15 van de Awb staat los van een eventuele onderzoeksbevoegdheid en impliceert niet het doorzoeken van plaatsen in die zin dat willekeurig kasten, laden en andere bergplaatsen kunnen worden geopend.<sup>6</sup> De Raad adviseert nader toe te lichten of de Nederlandse interpretatie van de betredingsbevoegdheid van artikel 5:15 Awb ook geldt voor de betredingsbevoegdheid van artikel 5, eerste lid onderdeel b van het ontwerp.

De zinsnede 'met medeneming van de benodigde apparatuur' is in artikel 5:15 Awb opgenomen om zeker te stellen dat toezichthouders die zaken willen onderzoeken of monsters willen nemen, de daarvoor benodigde apparatuur mogen meenemen.<sup>7</sup> Toezichthouders hebben namelijk op grond van artikel 5:18 de bevoegdheid zaken te onderzoeken, aan opneming te onderwerpen en daarvan monsters te nemen. De Raad merkt op dat aan de Integriteitskamer geen bevoegdheid wordt toegekend om zaken te onderzoeken.

De Raad adviseert derhalve nader te motiveren waarom de zinsnede 'met medeneming van de benodigde apparatuur' in artikel 5, eerste lid, onderdeel b, van het ontwerp is opgenomen.

De Raad merkt op dat de mogelijkheid om tegen de bevoegdheden van de Integriteitskamer beroep in te stellen bij de bestuursrechter afhangt van de vraag of sprake is van een beschikking in de zin van artikel 3 van de Landsverordening administratieve rechtspraak. Op grond van artikel 3 van de Landsverordening administratieve rechtspraak is een beschikking een schriftelijk besluit van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling die niet van algemene strekking is. In het algemeen worden de toezichthandelingen niet als rechtshandelingen maar als feitelijke handelingen aangemerkt.<sup>8</sup> Hiertegen staat beroep open bij de burgerlijke rechter die echter terughoudender toetst dan de bestuursrechter. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> P.J.J. van Buuren & T.C. Borman, *Tekst en Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2011, commentaar bij artikel 5:15 Awb. Zie tevens HR 17 maart 1987, NJ 1988,155, en HR 21 december 2010, NJ 2011, 24 en AB 2011/293.

<sup>7</sup> Nader rapport, Kamerstukken II 23700, A, pt. 8.6.2.

<sup>8</sup> MvT, Kamerstukken II 1994/95 23700, nr. 3, p.142 en Kamerstukken II 1994/95 23700, nr. 5, p.52-55.

<sup>9</sup> De Raad merkt tevens op dat in het Colas Est-arrest is geoordeeld dat de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen en documenten in beslag te nemen onder omstandigheden strijdig kan zijn met artikel 8 EVRM indien adequate waarborgen tegen misbruik van deze bevoegdheid ontbreken. In de zaak van Colas Est, was de Franse minister als enige bevoegd de noodzaak, het aantal, de duur en de reikwijdte van de maatregelen te beoordelen. Bovendien konden de maatregelen worden genomen zonder een voorafgaande rechterlijke last en zonder dat er een inspecteur van politie bij aanwezig was.





Op grond van artikel 5, derde lid van het ontwerp is een ieder verplicht medewerking te verlenen aan de Integriteitskamer bij de uitvoering van diens bevoegdheden. Aan het verzuim tot medewerking is geen sanctie verbonden. De toelichting vermeldt in paragraaf 6.1.3. van het algemeen deel op pagina 13, dat het stellen van sancties op het niet-meewerken niet voor de hand ligt omdat de onderzoeken naar vermeende integriteitsschendingen plaats vindt bij door de overheid gefinancierde lichamen. Het betalen van een boete zou zodoende neerkomen op een betaling van het land aan het land. De Raad merkt op dat de Integriteitskamer ook bevoegd is inlichtingen te vorderen van personen die niet werkzaam zijn voor de overheid. De Integriteitskamer is tevens bevoegd plaatsen te betreden die geen eigendom zijn van de overheid. Gelet hierop vraagt de Raad nader te motiveren waarom in het ontwerp geen sanctie is opgenomen voor het niet voldoen aan de medewerkingsplicht.

Op grond van artikel 34 van het ontwerp kan een beslissing van de Integriteitskamer omtrent het al dan niet instellen van een integriteitsonderzoek door de Raad van Toezicht op verzoek, worden heroverwogen. De Raad adviseert om artikel 34 van het ontwerp te wijzigen omdat op grond van artikel 98, vierde lid, van de Staatsregeling slechts de regering bevoegd is besluiten van zelfstandige bestuursorganen te vernietigen wegens strijd met het recht.<sup>10</sup> De Raad dient vooraf over de vernietiging te worden gehoord. De Raad merkt tevens op dat artikel 34 niet aangeeft wie bevoegd is een verzoek om heroverweging te doen. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

### **1.5 Benoeming van de leden van de Integriteitskamer**

In paragraaf 5.1 van de toelichting wordt nadere toelichting gegeven over de benoeming van de leden van de Integriteitskamer op bindende voordracht van de Raad van Toezicht. De toelichting vermeldt dat de regering is gebonden om een keuze te maken uit de voordracht door de Raad van Toezicht. Wordt geen van de voorgedragen kandidaten door de ministerraad geschikt bevonden, dan is een nieuwe voordracht vereist alvorens tot benoeming bij landsbesluit kan worden overgegaan. De Raad acht de toelichting tegenstrijdig met het ontwerp omdat de voordracht naar de mening van de Raad niet als bindend kan worden gekwalificeerd als de Raad van Toezicht gedwongen is een nieuwe voordracht te doen. Om rechtsonzekerheid te voorkomen adviseert de Raad het ontwerp en/of de toelichting aan te passen.

<sup>10</sup> L.J.J. Roegier, *Beginselen van Caribisch Bestuursrecht*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers 2012, Hoofdstuk 8 paragraaf 4, bladzijde 89.





### **1.6 Benoeming leden van de Integriteitskamer en rechtspositie van het personeel van het secretariaat**

Om tot lid of plaatsvervangend lid van de Integriteitskamer te kunnen worden benoemd is op grond van artikel 9 van het ontwerp voldoende affiniteit met de lokale situatie van Sint Maarten vereist. Nu niet op objectieve wijze kan worden vastgesteld dat er sprake is van voldoende affiniteit, geeft de Raad de regering in overweging het woord 'vereist' in artikel 9 te vervangen door: gewenst.

De Raad merkt op dat in het ontwerp geen andere eisen worden gesteld om tot lid of plaatsvervangend lid van de Integriteitskamer te kunnen worden benoemd naast het affiniteit vereiste. De Raad acht het van belang dat een screeningsonderzoek plaatsvindt om te kunnen beoordelen of een beoogd lid van de Integriteitskamer van onbesproken gedrag is. De Raad adviseert om het ontwerp hiertoe aan te passen en ook in het ontwerp te bepalen dat ingezetenschap vereist is om als lid, plaatsvervangend lid of secretaris te kunnen worden benoemd. Het verlies van ingezetenschap leidt immers tot ontslag op grond van artikel 14, onderdeel h, van het ontwerp.

De Raad merkt op dat artikel 14 van het ontwerp niet de mogelijkheid biedt om een (plaatsvervangend) lid van de Integriteitskamer of secretaris te ontslaan wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of andere zwaarwegende gronden.<sup>11</sup> De Raad adviseert hierom artikel 14 van het ontwerp aan te passen.

Artikel 17 van het ontwerp bepaalt dat het personeel van het secretariaat wordt aangesteld door de Integriteitskamer. De Raad adviseert nader te verduidelijken of de benoeming, schorsing en ontslag van het personeel bij landsbesluit geschiedt of dat met de Integriteitskamer een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht wordt gesloten.

### **1.7 Incompatibiliteiten**

Artikel 10 van het ontwerp geeft een limitatieve opsomming van functies die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap en plaatsvervangend lidmaatschap van de Integriteitskamer. De Raad merkt op dat een lid van de Integriteitskamer niet ontslagen kan worden indien hij een nevenfunctie vervult dat ongewenst is voor een goede vervulling van het lidmaatschap en deze nevenfunctie niet wordt genoemd in artikel 10. De Raad adviseert hierom artikel 10 aan te passen, hierbij kan artikel 6, tweede lid, van de Landsverordening Algemene Rekenkamer als

<sup>11</sup> Vergelijk artikel 12 eerste lid onderdeel f van de Landsverordening Uitvoeringsorgaan Sociale en Ziektekosten Verzekeringen.





voorbeeld dienen. Om te voorkomen dat leden van de Integriteitskamer ongemerkt ongewenste nevenfuncties vervullen stelt de Raad voor om in het ontwerp te bepalen dat een lid van de Integriteitskamer zijn voornemen tot het aanvaarden van een nevenfunctie dient te melden op straffe van ontslag.

De functie van actief dienend ambtenaar is op grond van artikel 10, onderdeel e, van het ontwerp onverenigbaar met het lidmaatschap van de Integriteitskamer. De Raad merkt op dat voor de overheid werkzame personen die niet in de hoedanigheid van ambtenaar werkzaam zijn, wel het lidmaatschap van de Integriteitskamer zouden kunnen bekleden. De Raad adviseert artikel 10 te wijzigen ten behoeve voor de overheid (en ondernemingen in handen van de overheid) werkzame persoon die niet als ambtenaar werkzaam zijn, ook van het lidmaatschap van de Integriteitskamer uit te sluiten.

Zwagerschap tot in de tweede graad tussen leden, plaatsvervangende leden en de secretaris van de integriteitskamer is verboden.<sup>12</sup> De betrokkene door wiens huwelijk het zwagerschap ontstaat dient diens ambt neer te leggen. Het ontwerp kent echter geen sanctie voor diegene die weigert zijn ambt neer te leggen. De Raad adviseert in het ontwerp te bepalen dat de persoon die weigert zijn ambt neer te leggen wordt ontslagen. Als voorbeeld verwijst de Raad naar artikel 9 eerste lid, onderdeel e, van de Landsverordening Algemene Rekenkamer.

De Raad constateert dat de president van het Gemeenschappelijk Hof van Curaçao, Sint Maarten en Aruba, en van Bonaire, Saba en Sint Eustatius lid is van de Raad van Toezicht. De Raad is van mening dat de president van het Hof mogelijk in een benarde positie zou kunnen komen te staan indien een vermeende integriteitsschending tot een rechtszaak leidt. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

## **2. Juridische toets**

### **2.1. Benoeming van het derde lid van de Raad van Toezicht**

De Raad van Toezicht bestaat uit drie leden waarvan het derde lid op grond van artikel 18, tweede lid, onderdeel c, van het ontwerp, bij koninklijk besluit wordt benoemd op voordracht van de Rijksministerraad. De Rijksministerraad treedt hierover in overleg met de ministerraad van Sint Maarten.

De Raad adviseert rekening te houden met artikel 52 van het Statuut dat bepaalt dat alleen met goedkeuring van de Koning, bij landsverordening, aan de Koning als hoofd van het Koninkrijk, bevoegdheden kunnen worden toegekend met betrekking tot landsaangelegenheden.

<sup>12</sup> Artikel 11 van het ontwerp.



Tevens vraagt de Raad nader te motiveren, gezien het feit dat het derde lid bij koninklijk besluit wordt genoemd, waarom dit kandidaat lid door de Rijksministerraad zelf wordt voorgedragen. Het is immers niet gebruikelijk dat het orgaan dat de benoeming verricht ook de kandidaat voordraagt.

### **3. Wetstechnische toets**

In de bijlage staan opmerkingen van redactionele en wetstechnische aard vermeld. Deze opmerkingen worden geacht integraal deel uit te maken van het onderhavige advies.


### **4. Conclusie**

Concluderend geeft de Raad de regering in overweging de onderhavige ontwerp-landsverordening naar de Staten te zenden nadat met de opmerkingen van de Raad rekening zal zijn gehouden.


Aldus vastgesteld in de vergadering van de Raad van 3 maart 2015.

De Secretaris

De Vice-voorzitter

  
Dhr. mr. A.G. Baly



  
Mw. mr. drs. M.C.C. Brooks-Salmon





**BIJLAGE bij het advies d.d. 3 maart 2015, RvA no. SM/02-15-LV**

**Opmerkingen van redactionele en wetstechnische aard**

Het ontwerp bevat een aantal redactionele en wetstechnische onvolkomenheden. De Raad geeft de volgende niet-limitatieve voorbeelden.

Het ontwerp:

- a. Artikel 1, onderdeel h, verwijst voor de registratie in het register abusievelijk naar 32, eerste lid, in plaats van artikel 33.
- b. De Raad stelt voor om de titel van hoofdstuk 4, 'melding van vermoedelijke integriteitsschendingen' te wijzigen omdat van de zeven artikelen die het hoofdstuk bevat, slechts één artikel (artikel 30) daadwerkelijk over het melden van vermoedelijke integriteitsschendingen gaat.
- c. Op grond van artikel 34 kan een beslissing van de Integriteitskamer omtrent het al dan niet instellen van een integriteitsonderzoek worden heroverwogen door de Raad van Toezicht. De Raad stelt voor het bepaalde in artikel 34 te verplaatsen van Hoofdstuk 5 naar hoofdstuk 4 omdat de beslissing van de Integriteitskamer om een onderzoek te starten naar een vermeende integriteitsschending, in hoofdstuk 4 is geregeld.
- d. Hoofdstuk 5 van het ontwerp heet 'overige werkzaamheden Integriteitskamer'. De Raad stelt voor de genoemde werkzaamheden niet als 'overige werkzaamheden' te beschouwen aangezien deze werkzaamheden net als de in hoofdstuk 4 vermelde werkzaamheden onder de in artikel 3, eerste lid, genoemde taken vallen. In de toelichting, hoofdstuk 6 wordt het adviseren over het integriteitsbeleid van de regering aangemerkt als tweede hoofdtaak.
- e. De Raad adviseert om Hoofdstuk 3 "Beheer en middelen" te verplaatsen achter hoofdstuk 5.
- f. In artikel 12 staat 'plaatsvervangend leden' in plaats van: plaatsvervangende leden.
- g. Artikel 3, tweede lid, dient met een punt te worden afgesloten.
- h. Artikel 6 bepaalt dat de Integriteitskamer drie leden heeft waaronder een voorzitter. De Raad geeft in overweging om in het ontwerp aan te geven dat de voorzitter door de leden uit hun midden wordt aangewezen.

De toelichting:

- a. In paragraaf 4.3, bladzijde 8 van de toelichting staat dat rechtsplichten worden geschonden als niet binnen twee weken gemotiveerd wordt gereageerd op een 'bindend' advies van de Integriteitskamer. De Raad merkt op dat de Integriteitskamer op grond van artikel 29 niet twee weken maar zes weken de tijd heeft om op een 'bindend' advies te reageren.
- b. In hoofdstuk 3, bladzijde 5 van de toelichting en paragraaf 4.3 bladzijde 8 wordt abusievelijk naar artikel 34 verwezen in plaats van artikel 35 van het ontwerp.



- c. In paragraaf 5.3 bladzijde 10 staat abusievelijk vermeld dat de Raad van Advies (in plaats van de Raad van Toezicht) een leidende rol heeft bij de schorsing en ontslag van de leden van de Integriteitskamer. Tevens wordt foutief verwezen naar artikel 33 in plaats van artikel 34 van het ontwerp.
- d. Voetnoot 15 verwijst naar paragraaf \*\*. Voorgesteld wordt om het nummer van de paragraaf te vermelden.





ST. MAARTEN

KABINET VAN DE GOUVERNEUR  
VAN SINT MAARTEN

MAR 20 2015  
Volgno: LV-15/0001  
Doorgezonden:  
Dossier:

G

Aan de Gouverneur  
Falcon Drive 3  
Harbour View  
Alhier

A2  
5186/15

Uw nummer:                      Uw brief van:                      Ons nummer:                      Afd: JZ&W

Onderwerp: Nader rapport inzake het ontwerp van landsverordening tot instelling van de Integriteitskamer (Landsverordening Integriteitskamer)

Philipsburg, MAR 20 2015

Bijlagen: 3 (ontwerp, memorie van toelichting, advies Raad van Advies)

Ik heb de eer u hierbij, namens de ministerraad, aan te bieden het nader rapport in reactie op het advies van de Raad van Advies d.d. 3 maart 2015 [SM/02-15-LV] betreffende het ontwerp van landsverordening tot instelling van de Integriteitskamer (Landsverordening Integriteitskamer).

De Raad geeft ten aanzien van het ontwerp van landsverordening, in overweging het ontwerp naar de Staten te zenden nadat met de opmerkingen van de Raad rekening zal zijn gehouden.

Alvorens in te gaan op de opmerkingen en aanbevelingen van de Raad, wijdt de regering graag enige opmerkingen aan de bijzondere totstandkoming van het onderhavige ontwerp. De regering acht dit nodig om de reactie op en verwerking van de opmerkingen en aanbevelingen van de Raad in het juiste perspectief te kunnen plaatsen.

De regering heeft de integriteitsaanpak tot een van diens speerpunten gemaakt en is direct na diens aantreden voortvarend aan de slag gegaan met het opstellen van het onderhavige ontwerp van Landsverordening Integriteitskamer. Tegelijkertijd is vanuit het Koninkrijk actie ondernomen om een Algemene Maatregel van Rijksbestuur (verder: AMvRB) over de integriteitsaanpak tot stand te doen brengen op grond van artikel 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (verder: Statuut). De regering heeft een dergelijke constructie meermaals afgewezen, aangezien de integriteitsaanpak primair een landsaangelegenheid betreft.

Vanwege deze afwijzing heeft de Raad van Ministers van het Koninkrijk de Minister van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (verder: BZK) gemachtigd om een AMvRB op grond van artikel 51 van het Statuut voor te bereiden en deze te overleggen aan onze regering ter consultatie. Gedurende deze consultatie heeft de regering in duidelijke bewoordingen afstand genomen van de inzet van een dergelijk middel vanwege de daartegen bestaande fundamentele staatsrechtelijke bezwaren. Dit heeft er onder meer toe geleid dat de Minister van BZK met Sint Maarten in overleg is getreden en dat daarin niet langer de AMvRB, maar het onderhavige ontwerp van Landsverordening centraal is komen te staan.



Om een en ander in de tijdslijn te plaatsen, het overleg met Nederland over het onderhavige ontwerp heeft plaatsgehad, gedurende de termijn die de Raad nodig heeft gehad om over het onderhavige ontwerp te adviseren.

Thans heeft de regering, in reactie op en verwerking van het advies van de Raad, het commentaar van Nederland uit het overleg mede in overweging genomen. Waar de regering dit commentaar tot diens eigen heeft gemaakt en waar het advies daartoe aanleiding geeft, is het ontwerp op punten aangepast en aangescherpt.

Naast de verwerking van het advies, heeft de regering van de gelegenheid gebruik gemaakt zelf enkele aanscherpingen van het ontwerp door te voeren. Het betreft hier onder meer de toevoeging van enkele definitiebepalingen ter verduidelijking van de reikwijdte van het ontwerp, alsook de toevoeging van een evaluatiebepaling over de doelmatigheid van de onderhavige landsverordening. De regering acht deze aanscherpingen niet van dergelijke inhoudelijke aard dat hernieuwde advisering door de Raad noodzakelijk is.

In het hierna volgende wordt puntsgewijs ingegaan op de opmerkingen en aanbevelingen van de Raad.

## **1. Beleidsanalytische toets**

### *1.1 Definitie van integriteitsschending*

De Raad constateert dat met de definitiebepaling voor integriteitsschending wordt uitgesloten dat onderzoek kan worden verricht naar gedragingen die schadelijk zijn voor het vertrouwen en functioneren van het openbaar bestuur als door deze gedragingen geen formele regels zijn geschonden. De Raad verwijst daarbij naar de definitie, opgenomen in een aan deze ter advisering voorgelegde concept van AMvRB tot instelling van een Integrity Commission op Sint Maarten.

Het punt dat door de Raad ten aanzien van de definitiebepaling wordt gemaakt, wordt door de regering onderschreven. Om aan deze zorg tegemoet te komen is het woord "formele" geschrapt en is in de memorie van toelichting nader uiteengezet waarop de onderzoeken van de Integriteitskamer zich richten.

De regering merkt op dit punt op dat het definiëren van de term "integriteitsschending" op zichzelf een novum betreft, zowel op nationaal als op Koninkrijksniveau. De regering heeft daarbij geprobeerd zo veel mogelijk te voorzien in een afgebakende, toetsbare definitie van een dergelijke schending. De bepaling, voorzien in het door de Raad genoemde concept van AMvRB, voldoet daaraan naar de mening van de regering niet, aangezien daarin slechts vage, niet toetsbare begrippen zijn gehanteerd, zoals "normen en waarden".

Om de definitiebepaling nog verder te verduidelijken, kiest de regering ervoor om de lijst van aangelegenheden die in ieder geval onder de definitie moet worden gebracht en welke was opgenomen in de memorie van toelichting, over te hevelen naar de voorgestelde definitiebepaling zelf. Daartoe is aan de definitiebepaling een onderdeel c toegevoegd.

### *1.2 De integriteitsregeling van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht*

De Raad wijdt enkele opmerkingen aan de verhouding tussen het onderhavige ontwerp en de integriteitsregeling, geregeld in hoofdstuk IV, paragraaf 14, van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht (verder: Lma). Daarbij stelt de Raad dat het lijkt dat integriteitsschendingen, begaan door ambtenaren, niet onder de bevoegdheid van de Integriteitskamer vallen, ondanks dat deze wel onder de definitiebepaling van "integriteitsschending" vallen.

De regering merkt ter zake op dat het interne systeem van de Lma en de daarbij behorende verplichtingen niet afdoen aan het onderhavige ontwerp. Het is de bedoeling dat beide systemen elkaar aanvullen. Daarbij wordt opgemerkt dat de Integriteitskamer vooronderzoeken en onderzoeken naar vermeende integriteitsschendingen kan verrichten, ongeacht of ter zake een



melding is gedaan. Daarbij zal de Integriteitskamer kunnen overwegen of integriteitsschendingen in verband met de Landsverordening materieel ambtenarenrecht afgedaan zijn, of dat de Integriteitskamer zelf zal optreden.

Om verdere verwarring te voorkomen is de memorie van toelichting op dit punt verduidelijkt. Daarbij is het onderscheid nader toegelicht tussen enerzijds politieke verantwoordelijkheid voor het eigen handelen en het handelen van ondergeschikten en anderzijds de (interne) afdoening conform de Lma.

### *1.3 De integriteitskamer als zelfstandig bestuursorgaan*

De Raad constateert dat wordt voorgesteld dat de minister politiek verantwoordelijk is voor een goede taakuitoefening van de Integriteitskamer. De Raad merkt daarbij op dat die minister dan wel over een aantal minimumbevoegdheden moet beschikken om diens verantwoordelijkheid ten aanzien van het zelfstandig bestuursorgaan te kunnen waarmaken. De Raad stelt dat deze bevoegdheden in het ontwerp lijken te zijn toebedeeld aan de Raad van Toezicht, zonder dat deze Raad van Toezicht daar vervolgens verantwoording over af moet leggen. Ook merkt de Raad op dat een minister slechts verantwoording af hoeft te leggen over de aan deze toegekende bevoegdheden. De Raad vreest vervolgens voor een leemte in de staatsrechtelijke controle op het openbaar bestuur indien de huidige voorgestelde inbedding wordt voortgezet.

De regering heeft, zoals ook in de memorie van toelichting is uiteengezet, ervoor gekozen om de Integriteitskamer in het eerste ontwerp zoveel mogelijk te ontdoen van enige politieke beïnvloeding en diverse taken te beleggen bij de daartoe geïntroduceerde Raad van Toezicht. Gelet op de opmerkingen van de Raad ter zake, wordt als alternatief thans voorgesteld de Raad van Toezicht uit het ontwerp te schrappen. Daarvoor in de plaats is in het ontwerp voorzien in een voorstel het toezicht op de Integriteitskamer te beleggen bij de Raad voor de Rechtshandhaving. Daarenboven zijn de door de Raad genoemde benodigde minimumbevoegdheden aan de Minister van Algemene Zaken toegekend, met name op het terrein van de financiële huishouding van de Integriteitskamer. Het uitgangspunt van de regering is daarbij wel behouden, namelijk om dit zelfstandig bestuursorgaan zoveel als mogelijk op afstand te plaatsen. Bijvoorbeeld blijft voorzien in een rechtstreekse halfjaarlijkse rapportage door de Integriteitskamer aan onder meer de regering, de Staten en de raad van ministers van het Koninkrijk. Ten aanzien van de keuze voor de Raad voor de Rechtshandhaving wordt opgemerkt dat dit orgaan conform de daarvoor bestemde Rijkswet verantwoording over diens werkzaamheden aflegt aan de minister die het betreft. Hiermee is het toezicht op de toezichthouder naar de mening van de regering voldoende gewaarborgd.

Het bijbehorende voorstel van de Raad om de Integriteitskamer in de Staatsregeling in te bedden als Hoge College van Staat wordt door de regering niet gevolgd. De onafhankelijkheid is naar de mening van de regering met het onderhavige voorstel voldoende gewaarborgd. Daarenboven is de regering van mening dat de karakteristieken die een Hoog College van Staat eigen zijn, niet stroken met de aard en werkzaamheden die voor de Integriteitskamer worden voorzien.

De opmerkingen van de Raad ten aanzien van het financieel beheer en middelen is door de regering overgenomen. Hiertoe zijn de verschillende bepalingen in artikel 20 (vernummerd t.o.v. eerste ontwerp) aangepast, waarbij de goedkeuring van de Minister van Algemene Zaken telkens wordt vereist voor de door de Integriteitskamer aan diverse organen te overleggen documenten.

De Raad merkt vervolgens op dat het wenselijk is om in de landsverordening op te nemen wat in het jaarplan dient te staan.

De regering kiest ervoor om de inhoud van het jaarplan binnen de kaders van het ontwerp over te laten aan de Integriteitskamer. Dit is naar mening van de regering voldoende, aangezien is voorzien in een duidelijke taakomschrijving voor deze Kamer.

De regering heeft ten slotte nota genomen van de opmerkingen van de Raad over de financiële paragraaf van de memorie van toelichting. De regering merkt op dit punt op dat het artikel inzake de vaste vergoeding van de leden zo is aangepast, dat dit nader bij onderlinge regeling zal worden bepaald, tot het moment waarop artikel 34, eerste lid, van het ontwerp in werking treedt. Vanaf



dat moment is een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, vereist, waarin deze materie wordt geregeld. De financiële paragraaf is op dit punt heroverwogen en aangepast.

#### *1.4 Bevoegdheden van de Integriteitskamer en de Raad van Toezicht*

De Raad constateert ten eerste dat de term "bindend advies" niet juist is, aangezien van een dergelijk advies gemotiveerd kan worden afgeweken. De regering deelt deze mening niet. Het feit dat de vaststelling van een dergelijk bindend advies een reactieplicht van de ministerraad in het leven roept, is naar mening van de regering al voldoende aanleiding om van een bindend advies te spreken. Daarbij wordt met deze term een duidelijk onderscheid gemaakt ten opzichte van de andere adviezen of voorstellen van de Integriteitskamer, waarbij de beleidsvrijheid van de regering wel volledig is.

De Raad constateert voorts terecht dat de Staten bindende adviezen van de Integriteitskamer niet verstrekt krijgen. De controlebevoegdheid van de Staten is in het ontwerp geregeld door middel van de, al dan niet geanonimiseerde, halfjaarlijkse rapportages van de Integriteitskamer. Het overleggen van ieder advies afzonderlijk, kan leiden tot ongewenste inbreuken op andere wettelijke verplichtingen, zoals genoemd in artikel 23 van het ontwerp en wordt derhalve niet door de regering voorgesteld. Daarbij komt dat het eerst aan de ministerraad is voorbehouden om naar aanleiding van een bindend advies te beraadslagen en besluitvormen alvorens tot de uitvoering van een dergelijk advies wordt besloten. In artikel 24, derde tot en met vijfde lid, is bovendien voorzien in een vangnet indien de ministerraad niet tijdig op een advies reageert.

Ten aanzien van de bestuursrechtelijke bevoegdheden van de Integriteitskamer, geregeld in artikel 4 (vernummerd t.o.v. eerste ontwerp), merkt de Raad op dat het inzagerecht van de Integriteitskamer niet tot zakelijke gegevens moet worden beperkt. Tevens merkt de Raad op dat het wellicht wenselijk is ook de bevoegdheid ex artikel 5:18 van de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht (Awb) in het ontwerp op te nemen.

Beide voorstellen zijn door de regering onverkort in het ontwerp verwerkt. Daarbij merkt de regering op dit punt verder op dat de procedure voor onderzoek naar vermeende integriteitsschendingen (hoofdstuk 4, eerste paragraaf) alsook de bestuursrechtelijke bevoegdheden (artikel 4) technisch zijn gewijzigd en waar nodig flexibeler zijn gemaakt ten behoeve van een goede uitvoering door de Integriteitskamer.

De Raad vervolgt diens advies met enkele opmerkingen over de bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen handelingen door de Integriteitskamer. De Raad vraagt aandacht voor het verschil in toetsing en behandeltermijn tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter ten aanzien van handelingen door de Integriteitskamer. Daarbij stelt de Raad dat in het algemeen toezichtshandelingen niet als rechtshandelingen, maar als feitelijke handelingen worden aangemerkt.

Deze aandachtspunten van de Raad hebben de regering ertoe aanleiding gegeven om te voorzien in een nieuw artikel 31 waarin expliciet is bepaald tegen welke handelingen door de Integriteitskamer rechtsbescherming openstaat op grond van de Landsverordening administratieve rechtspraak (verder: Lar). Daarbij is ervoor gekozen om ook tegen toezichtshandelingen rechtsbescherming op grond van de Lar open te stellen.

Ook merkt de Raad op dat verzuim tot medewerking in het ontwerp niet is gesanctioneerd. De Raad verzoekt ter zake om nadere motivering.

Deze opmerking van de Raad heeft ertoe geleid dat in het ontwerp is voorzien in een nieuw artikel 32, waarin strafrechtelijke sanctionering plaatsheeft van (opzettelijk) verzuim tot medewerking. Het derde lid van dit nieuwe artikel 32 voorziet overigens in een uitzondering op deze strafbaarstelling, namelijk wanneer een beroep kan worden gedaan op een van de verschoningsgronden, bedoeld in de artikelen 251 tot en met 253 van het Wetboek van Strafvordering. Daarbij is met dat lid eveneens verduidelijkt dat de medewerkingsplicht, bedoeld in artikel 4, derde lid, van het ontwerp, niet geldt in geval van een van deze verschoningsgronden.



De Raad besteedt ten aanzien van de bevoegdheden ten slotte aandacht aan het voorgestelde artikel 34 waarmee de Raad van Toezicht de mogelijkheid wordt geboden om beslissingen van de Integriteitskamer te heroverwegen.

Nu de regering ervoor heeft gekozen de Raad van Toezicht te schrappen, is het voorgestelde artikel 34 komen te vervallen. Daarmee is tevens voldaan aan de opmerking van de Raad.

#### *1.5 Benoeming van de leden van de Integriteitskamer*

De Raad vervolgt diens advies met enkele opmerkingen over de wijze van benoeming van de leden van de Integriteitskamer. Deze wijze van benoeming is in het onderhavige ontwerp grondig herzien, waarbij wordt voorgesteld om in de bindende schriftelijke aanbeveling van mogelijke leden van de Integriteitskamer een rol toe te bedelen aan Nederland en de raad van ministers van het Koninkrijk.

Op dit punt wordt verwezen naar het voorgestelde artikel 34 en 37, tweede lid, waarin de rol van Nederland en de raad van ministers van het Koninkrijk afhankelijk is gesteld van de totstandkoming van een Protocol tussen Nederland en Sint Maarten strekkende tot samenwerking door middel van een onderlinge regeling op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, in verband met de instelling, inrichting, het functioneren en de bekostiging van de Integriteitskamer op Sint Maarten. Ingeval dit Protocol niet tot stand wordt gebracht zal artikel 34 direct in werking treden. Hiermee wordt de bindende schriftelijke aanbeveling niet langer door Nederland gedaan, maar door de voorzitter van het Constitutioneel Hof. Ook wordt het derde lid van de Integriteitskamer niet langer door de raad van ministers van het Koninkrijk bij koninklijk besluit benoemd, maar door de ministerraad bij landsbesluit.

De memorie van toelichting is voor wat betreft de benoeming gewijzigd en zo nodig verduidelijkt.

#### *1.6 Benoeming leden van de Integriteitskamer en rechtspositie van het personeel van het secretariaat*

De Raad merkt op dat het affiniteitsvereiste niet op objectieve wijze kan worden vastgesteld en geeft derhalve in overweging om "vereist" te vervangen door: gewenst.

De regering neemt dit advies niet over, aangezien de affiniteit met Sint Maarten onontbeerlijk wordt geacht voor een goed functioneren van de Integriteitskamer. Nadere bestudering van het ontwerp heeft geleid tot de conclusie dat dit criterium niet voor ieder van de leden afzonderlijk zou moeten gelden, maar voor de Integriteitskamer in zijn geheel. Met deze kleine aanpassing wordt het gemakkelijker om geschikte kandidaten tot lid te kunnen benoemen.

De Raad merkt verder op dat een screeningsonderzoek zou moeten plaatsvinden om zeker te stellen dat beoogde leden van onbesproken gedrag zijn.

De regering is het op dit punt volledig met de Raad eens. Reden waarom de regering voornemens was en thans blijft om het lidmaatschap van de Integriteitskamer aan te merken als een vertrouwensfunctie in de zin van de Landsverordening Veiligheidsdienst. Aangezien die aanmerking op grond van genoemde landsverordening bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, gebeurt, is dit niet in het onderhavige ontwerp opgenomen. De regering zal deze wijziging op korte termijn voorstellen.

De Raad merkt voorts op dat artikel 14 (thans artikel 13) niet de mogelijkheid biedt om een (plaatsvervangend) lid of secretaris te ontslaan wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of andere zwaarwegende gronden.

De regering heeft er op dit punt voor gekozen om voor wat betreft de schorsings- en ontslaggronden aan te sluiten bij vergelijkbare bepalingen voor de Sociaal-Economische Raad, de Algemene Rekenkamer en de Raad van Advies. Daarbij komt dat de door de Raad voorgestelde gronden onvoldoende beperkt worden geacht om in het ontwerp op te nemen.



De Raad sluit dit onderdeel van diens advies af met de aanbeveling om in het ontwerp te verduidelijken hoe het personeel van het secretariaat wordt aangesteld. De regering neemt deze aanbeveling niet over. Het is een bewuste keuze van de regering om dit over te laten aan de Integriteitskamer zelf, mede in het licht van diens onafhankelijkheid. Om evenwel het personeel van de nodige rechtsbescherming te voorzien, heeft de regering voorgesteld in artikel 16, tweede lid, om de regels ter zake van de rechtspositie van ambtenaren van overeenkomstige toepassing te verklaren op de secretaris en het personeel van het secretariaat.

### *1.7 Incompatibiliteiten*

De Raad wijdt enkele opmerkingen aan de opsomming van onverenigbare functies en nevenfuncties en adviseert om in het ontwerp te verduidelijken dat de aanvaarding van een dergelijke functie tot ontslag leidt. Een vergelijkbare opmerking maakt de Raad ten aanzien van het ontstaan van zwagerschap tot in de tweede graad.

De lijst van onverenigbare functies is door de regering bij nadere bestudering uitgebreid. Ook hebben de opmerkingen van de Raad ertoe geleid dat artikel 11, tweede tot en met vierde lid, is aangepast en uitgebreid, waardoor het thans onder meer is vereist om in de nevenfuncties openbaar te maken. De regeling van opkomende zwagerschap is in artikel 10 verder uitgebreid, waarbij in dit artikel is bepaald dat degene door wie de relatie ontstaat diens ambt neerlegt, tenzij expliciet bij landsbesluit toestemming wordt verleend tot het behoud van diens functie. De explicitering van de ontslaggrond ter zake is door de regering verwerkt in artikel 13, onderdeel g.

De Raad adviseert verder om de reikwijdte van het begrip "ambtenaar" nader te duiden, zodat hier alle personen die ten behoeve van de overheid werkzaam zijn onder begrepen worden. Dit advies is door de regering overgenomen en verwerkt in artikel 9, onderdeel e.

De Raad constateert dat de president van het Gemeenschappelijk Hof van Curaçao, Sint Maarten en Aruba, en van Bonaire, Saba en Sint Eustatius lid is van de voorgestelde Raad van Toezicht. Dit zou kunnen leiden tot een benaderde positie voor de president indien een vermeende integriteitsschending tot een rechtszaak leidt. De regering merkt op dat de Raad van Toezicht geen onderdeel van het voorstel van landsverordening meer uitmaakt. Daarom is het niet langer meer mogelijk dat de President in de door de Raad voorziene benarde positie kan komen te staan.

### *2. Juridische toets*

De Raad merkt op dat op grond van artikel 52 van het Statuut voor het Koninkrijk alleen met goedkeuring van de Koning, bij landsverordening, aan de Koning als hoofd van het Koninkrijk bevoegdheden kunnen worden toegekend met betrekking tot landsaangelegenheden.

De regering merkt ter zake op het gebruik van het instrument van een koninklijk besluit is gekoppeld aan de totstandkoming van een onderlinge regeling tussen Nederland en Sint Maarten op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk. Hiermee is naar mening van de regering voorzien in de vereiste goedkeuring, bedoeld in artikel 52 van het Statuut voor het Koninkrijk. Daarbij wordt verder opgemerkt dat, wanneer genoemde onderlinge regeling niet tot stand komt, het instrument "koninklijk besluit" op grond van artikel 37, tweede lid, jo. artikel 34, eerste lid, van het ontwerp van rechtswege wordt vervangen door: landsbesluit.

De tweede opmerking van de Raad over de voordracht is vanwege de gewijzigde benoemingssystematiek niet langer relevant.

### *3. Wetstechnische toets*

De opmerkingen van redactionele en wetstechnische aard zijn, voor zover nodig, door de regering in het ontwerp verwerkt.

  
De Minister van Algemene Zaken