



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



RvA no. SM/16-17-LV

Onderwerp: Ontwerp van Landsverordening tot instelling van de Integriteitskamer, alsmede tot regeling van de inrichting, samenstelling, taken en bevoegdheden van de Integriteitskamer (Landsverordening Integriteitskamer) (uw volgnummer LV-14/0014).

Advies: Met verwijzing naar uw spoedadviesverzoek d.d. 14 november 2017 (ontvangen d.d. 14 november 2017) om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en de behandeling en de vaststelling hiervan in de vergadering van 27 november 2017, bericht de Raad u als volgt.

Het ontwerp strekt er volgens het considerans toe om een Integriteitskamer (hierna: IK) in te richten en deze te belasten met de advisering over het beleid ter algemene integriteitsbevordering van het Land en het doen van onderzoek naar vermoedens van misstanden binnen bestuursorganen van het Land.

#### 1. Inleiding en verzoek om nader advies

Op 23 oktober 2017 heeft de Raad een advies uitgebracht inzake een eerdere versie van het onderhavige ontwerp van landsverordening.<sup>1</sup> Naar aanleiding van voornoemd advies van de Raad heeft de regering het ontwerp op onderdelen herzien, naar eigen zeggen om tegemoet te komen aan de bezwaren van de Raad en om het ontwerp geheel in lijn te brengen met het op 24 mei 2015 gesloten protocol tussen Nederland en Sint Maarten (hierna: het Protocol)<sup>2,3</sup> Gezien de ingrijpende aard van deze wijzigingen (die niet allemaal terug te voeren zijn op het advies van de Raad) heeft de regering de Raad op 14 november 2017 verzocht om over het gewijzigde ontwerp

<sup>1</sup> Advies van de Raad van Advies d.d. 23 oktober 2017 (RvA no. SM/14-17-LV).

<sup>2</sup> 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 het instelling, inrichting, het functioneren en de bekostiging van een Integriteitskamer op Sint Maarten.

<sup>3</sup> Toelichting bij het ontwerp, p. 8 - 9.

RvA no. SM/16-17-LV



opnieuw advies uit te brengen. De Raad zal in dit advies dan ook voornamelijk stilstaan bij de hiervoor genoemde onderdelen.

## **2. Algemene inleiding inzake de Integriteitskamer**

Voordat wordt ingegaan op de inhoudelijke opmerkingen met betrekking tot het onderhavige ontwerp, acht de Raad het wenselijk om in het belang van zijn rol binnen onze democratische rechtsstaat eerst in te gaan op de IK in zijn algemeenheid. De Raad is van oordeel dat ten behoeve van de rechtszekerheid, informatievoorziening en het publieke debat het voorgaande aandacht verdient, nu voldoende aanwijzingen zijn dat het gaat om een orgaan waar de gemiddelde burger geen duidelijk beeld bij heeft. De Raad is derhalve van oordeel dat een algemene kader met betrekking tot het karakter, de taken en de bevoegdheden van de IK in dit advies op zijn plaats is.

### **2.1 *Karakter van de Integriteitskamer***

Met het instellen van de IK wordt door de regering beoogd een orgaan in het leven te roepen om bestuursorganen (zoals deze in het ontwerp zijn gedefinieerd) ter zake van de integriteit in de publieke sector op een onafhankelijke en onpartijdige wijze te laten adviseren, alsmede om het melden van vermoedelijke maatschappelijke misstanden binnen de overheid beter te kunnen faciliteren, door onafhankelijk bestuursrechtelijk onderzoek naar dergelijke eventuele misstanden mogelijk te maken en melders van dergelijke misstanden een veilige en vertrouwde omgeving te bieden teneinde deze meldingen te maken.<sup>4</sup> Het is vervolgens aan de geëigende instanties om met het advies van de IK de vereiste maatregelen te treffen. Op grond van artikel 2, tweede lid, is de IK vormgegeven als een zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo) met rechtspersoonlijkheid op grondslag van artikel 98 van de Staatsregeling. In de toelichting wijst de regering er op dat dit onder meer gebeurd is om te garanderen dat de IK op voldoende afstand van de regering en de Staten komt te staan en er aldus ten aanzien van dit orgaan maar een beperkte vorm van ministeriële verantwoordelijkheid geldt.<sup>5</sup>

Een bijzonder aandachtspunt is hoe de controle wordt uitgeoefend op een dergelijke zbo die vergaande bevoegdheden zal bezitten.

---

<sup>4</sup> Ibid., p. 12.

<sup>5</sup> Ibid., p. 30.



Nu de bevoegdheden van de IK er onder meer toe strekken om onderzoek naar de Staten en (zeker) de regering en haar leden te kunnen doen is het ook wenselijk te noemen dat dit instituut als zbo wordt vormgegeven. Door de IK als zbo in te kleden betekent het dat de democratische controle op het functioneren en het optreden van dit orgaan inderdaad een beperkt karakter zal hebben. De Raad is van oordeel dat dit te rechtvaardigen is vanuit het perspectief dat de IK zelf een controlerende en beïnvloedende rol zal hebben. Via het begrotingsrecht dat de Staten uit kan oefenen zal een zekere vorm van controle, vergelijkbaar met die ten opzichte van de Hoge Colleges van Staat bovendien aanwezig blijven.

De Raad benadrukt bovendien dat de Staten uiteraard politieke consequenties kunnen verbinden aan bevindingen die de IK (al dan niet bindend) heeft gedaan. Hoewel dit betekent dat een minister of de gehele raad van ministers met politieke sancties door de Staten te maken kunnen krijgen ten aanzien van bevindingen door een orgaan (hier de IK) waarvoor ze slechts in beperkte mate verantwoordelijk zijn, is dit uiteraard in de praktijk niet anders dan de situatie die zich kan voordoen ten aanzien van rechterlijke uitspraken, een oordeel van de Algemene Rekenkamer, Ombudsman of een advies van deze Raad.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

## **2.2 Kerntaken van de Integriteitskamer**

Op grond van het ontwerp krijgt de IK twee kerntaken, namelijk (i) de taak tot het geven van adviezen, respectievelijk doen van voorstellen over het beleid ter algemene integriteitsbevordering van het Land (artikel 16, eerste lid), en (ii) de taak tot het verrichten van (voor)onderzoeken naar vermoedens van misstanden (artikelen 25 en 26).

### *(a) Kerntaak 1: Onderzoek naar het beleid ter algemene integriteitsbevordering van het Land*

De eerste kerntaak zal door middel van rechtmatigheid- en doelmatigheidsonderzoek worden verricht. Deze terminologie is niet nieuw, maar ontleend aan de vergelijkbare artikelen uit de Landsverordening Algemene Rekenkamer. Om een voorbeeld te geven van een mogelijk rechtmatigheidsonderzoek kan gedacht worden aan een onderzoek door de IK of bijvoorbeeld benoemingsprocedures juist en volledig worden gevolgd en ter zake adviseren of voorstellen tot verbetering van de uitvoering van dergelijke procedures doen.



Met doelmatigheidsonderzoeken zal de IK de mogelijkheid hebben om te onderzoeken of bestaande procedures of voorschriften het beoogde doel bereiken en daarin mogelijke verbeterpunten ter advisering voorleggen.<sup>6</sup>

(b) *Kerntaak 2: Het verrichten van (voor)onderzoeken naar vermoedens van misstanden*

De tweede kerntaak van de IK ziet op onderzoek in een concreet geval. Op grond van het ontwerp kan (voor)onderzoek pas worden verricht op het moment dat er een vermoeden is van een 'misstand'.<sup>7</sup> Dit begrip duidt op het feit dat iets "verkeerd" is en dat dit dringend verbeterd moet worden. Het moet, aldus de regering, gaan om een laakbare situatie.<sup>8</sup> Het vermoeden moet op redelijke gronden zijn gebaseerd<sup>9</sup> en concreet genoeg zijn om het vermoeden te rechtvaardigen. Voorts moet het betrekking hebben op een handelen of nalaten welk "*in strijd moet zijn met de in Sint Maarten geldende waarden en normen, dan wel in strijd zijn met een wettelijke regeling of andere rechtsplicht die geldt voor de vervulling van een openbaar ambt, openbare functie of functie van bestuurder van een overheidsbedrijf. Verder moet dat handelen of nalaten het maatschappelijk belang schaden of kunnen schaden, respectievelijk het goed functioneren van een bestuursorgaan schaden of kunnen schaden.*"<sup>10</sup>

De IK is bevoegd om zowel op grond van een melding (voor)onderzoek te verrichten, als ambtshalve vermoedens van misstanden te onderzoeken. Het moet derhalve gaan om een vermoeden omtrent een laakbare gedraging van een bestuursorgaan.<sup>11</sup> Een rapport van de IK is daarmee niet primair gericht op een individu die bij het betreffende bestuursorgaan, of in voorkomend geval het bestuur van een overheidsbedrijf, maar op de organisatie zelf. Dit betekent echter niet dat geen sprake kan zijn van voorstellen in de betreffende bindende adviezen van deze rapporten tot bijvoorbeeld het opleggen van disciplinaire straffen, in de zin van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht (hierna: LMA).

<sup>6</sup> Zie in dit kader de toelichting bij het ontwerp, p. 18.

<sup>7</sup> Artikel 25 jo. 26 van het ontwerp.

<sup>8</sup> Toelichting bij het ontwerp, p. 20.

<sup>9</sup> Artikel 1, eerste lid, onderdeel e, van het ontwerp.

<sup>10</sup> Toelichting bij het ontwerp, p. 20.

<sup>11</sup> Ibid., p. 22: "*Met de in dit ontwerp gehanteerde definitie van "bestuursorgaan" is afgeweken van de definitie in de Landsverordening administratieve rechtspraak. De gehanteerde definitie is namelijk breder opgesteld en omvat bijvoorbeeld ook de Staten. De Staten wordt slechts onder de taak van de IK gebracht voor zover het de uitvoering van taken met enig openbaar gezag betreft, zoals bepaalde benoemingen. (...) Ook is middels artikel 1, tweede lid, van het ontwerp zeker gesteld dat overheidsbedrijven onder het begrip "bestuursorgaan" vallen.*"



Alhoewel de beslissing om vervolgens uitvoering te geven aan deze voorstellen is en blijft voorbehouden aan het bevoegd gezag ter zake, met uitzondering van de gevallen genoemd in de artikel 35, vierde en vijfde lid.<sup>12</sup>

### 3. In het ontwerp doorgevoerde wijzigingen en het Protocol

#### 3.1. *Wijzigingsprocedure*

De regering stelt in de toelichting en de daarbij behorende nader rapport<sup>13</sup> dat zij aan de bezwaren in het eerder advies van de Raad is tegemoet gekomen en dat het onderhavige ontwerp volledig in lijn is gebracht met het Protocol. De Raad constateert dat dit inderdaad het geval is voor zover het betreft de benoemingswijze en de samenstelling van de IK (artikel 3) en de verplichting tot verslaglegging aan de regering van het Koninkrijk (artikel 36). Echter is ten aanzien van de eventuele wijziging van de landsverordening na inwerkingtreding geen expliciete bepaling opgenomen. In het kader van deze wijzigingsprocedure stelt de regering het een en ander in de toelichting op artikel 39 (evaluatiebepaling). De regering stelt:

*“Mocht overigens vanuit de evaluatie de wenselijkheid blijken om deze landsverordening te wijzigen, dan vloeit rechtstreeks uit het Protocol voort dat over die wijzigingen voorafgaand overleg plaats zal hebben met Nederland en dat deze wijzigingen worden behandeld in de raad van ministers van het Koninkrijk. Het ligt hierbij in de rede dat het schrappen van de rol in de Integriteitskamer van Nederland en van de raad van ministers van het Koninkrijk in elke geval deel uitmaken van die wijzigingen, op het moment dat uit de evaluatie zal blijken dat hieraan niet langer behoefte bestaat.”*

De Raad kan de regering niet volgen in diens redenering hieromtrent. De kennisname van de opmerkingen van de Raad op dit punt in zijn advies d.d. 23 oktober 2017 zijn niet opgevolgd door een wijziging van het onderhavige ontwerp, zodat de in het Protocol overeengekomen verplichtingen van de Sint Maartense regering daarin zijn terug te vinden. De Raad is van oordeel dat nu het hier een duidelijke afwijking betreft van de normale wijze waarop een landsverordening door de formele wetgever wordt vastgesteld, het de voorkeur geniet om een dergelijke procedure van een wettelijke grondslag te voorzien door opname in de landsverordening zelf.

<sup>12</sup> Ibid., p. 27.

<sup>13</sup> Nader rapport inzake het ontwerp van landsverordening, tot het instellen van de Integriteitskamer, alsmede tot regeling van de inrichting, samenstelling, taken en bevoegdheden van de Integriteitskamer.



In dit kader merkt de Raad voorts op dat er vraagtekens kunnen worden gezet bij de verbindendheid van het Protocol, nu het voorzieningen bevat die van de Staatsregeling afwijken.<sup>14</sup>

Tevens leidt de Raad uit bovengenoemde stelling van de regering af dat wijzigingen pas aan de orde zullen zijn op het moment van de evaluatie, hetgeen vier jaar na inwerkingtreding zal plaatsvinden. De Raad acht flexibiliteit op zijn plaats met betrekking tot wijzigingen van dit ontwerp, juist omdat het een nieuwe institutie betreft die elders in het Koninkrijk nog geen ingang heeft gevonden. Mocht vóór de evaluatietermijn blijken dat wijzigingen op zijn plaats zijn, is dit des te meer reden om de wijzigingsprocedure zoals in het Protocol opgenomen van een wettelijke grondslag in het ontwerp te voorzien.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

### **3.2. Verbindendheid van adviezen**

De Raad constateert dat in artikel 26, derde lid, een nieuwe bevoegdheid, niet voortvloeiende uit zijn eerder advies of het Protocol is toegevoegd: de bevoegdheid tot het geven van bindende adviezen. Hoewel dit onderwerp in de brief van minister Plasterk van 13 oktober 2017<sup>15</sup> wordt vermeld als een van de punten waaraan de landsverordening dient te voldoen, is hiervoor geen grondslag in het Protocol te vinden: daarin wordt slechts gesproken over het 'gevraagd en ongevraagd geven van advies en het doen van voorstellen'. De Raad acht het van belang om te benadrukken dat dit onderwerp, anders dan door de regering wordt gesteld, noch voortvloeit uit het advies van de Raad d.d. 23 oktober jl. noch uit het in het Protocol vastgelegde afspraken tussen Sint Maarten en Nederland. Derhalve is hier sprake van een aanvullende eis van Nederland die als zodanig geen (juridisch) grondslag heeft.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

Voorts constateert de Raad dat het gebruik van de term 'bindend advies' in het ontwerp niet juist is en tot mogelijke verwarring kan leiden ten aanzien van de juridische status van deze adviezen. Dat de adviezen in feite niet bindend zijn volgt uit het feit dat op grond van artikel 35, derde lid, van een bindend advies op grond van artikel 26, derde lid, met een deugdelijke schriftelijke motivering kan worden afgeweken.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

<sup>14</sup> De Staatsregeling voorziet immers niet in een aanvaardings- en wijzigingsprocedure van landsverordeningen waarin een dergelijke zwaarwegende rol is weggelegd voor de regering van het Koninkrijk. In die zin wordt niet zozeer het vrije mandaat van de leden van de Staten ingeperkt, maar de autonomie van de formele wetgever.

<sup>15</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Randvoorwaarden Nederlandse bijdrage wederopbouw d.d. 13 oktober 2017, kenmerk: 201-0000514277, p. 2.



#### 4. Samenloop van straf- en bestuursrecht

Het Constitutioneel Hof van Sint Maarten (hierna: Hof) formuleert in zijn uitspraak van 7 juli 2016<sup>16</sup> randvoorwaarden, signaleert onduidelijkheden in de toen vernietigde landsverordening en doet suggesties, zodanig dat de wetgever daarmee bij het tot stand brengen van een eventuele nieuwe regeling een zeker houvast wordt gegeven met het oog op de normen van de Staatsregeling. Deze grondrechtelijke aspecten van toen hadden vooral betrekking op artikel 5 (persoonlijke levenssfeer) en artikel 26 (recht op een eerlijk proces) van de Staatsregeling. Het Hof constateert dat een nieuwe landsverordening veel beter zal moeten zorgdragen voor een afdoende scheiding tussen de bestuursrechtelijke fase van een integriteitsschending, waarvoor de IK bevoegd is en de eventuele strafrechtelijke fase daarvan, waarvoor de strafrechter en het Openbaar Ministerie (hierna: OM) verantwoordelijk zijn. Met name zal ervoor zorg gedragen dienen te worden, aldus het Hof, dat het in artikel 26 van de Staatsregeling en artikel 6 Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) vastgelegde *nemo-tenetur* beginsel gehandhaafd wordt.<sup>17</sup> Ten aanzien van artikel 5 van de Staatsregeling en artikel 8 EVRM constateert het Hof dat de bevoegdheden tot inperking van de daarin gegarandeerde rechten afhankelijk is van een onafhankelijke vorm van toezicht op de IK.<sup>18</sup>

Het onderhavige ontwerp komt in belangrijke mate tegemoet aan de door het Hof geformuleerde eisen. De Raad constateert dat in dit kader de verplichting van een persoon die voorwerp is van een onderzoek om aan het onderzoek mee te werken is weggefallen (artikel 27, tweede lid); worden personen niet langer onder ede gehoord (artikel 29); is er een bevoegdheid (en niet meer een verplichting) om van een vermoeden van een strafbaar feit melding aan het OM te doen (artikel 21, eerste lid, onderdeel f); is de uitoefening van de belangrijkste opsporsings- en controlebevoegdheden die inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer onderworpen aan voorafgaande goedkeuring door de Raad van Toezicht (artikel 31, vijfde lid), waarbij tevens voorzien is in de vastlegging door de Raad van Toezicht van de criteria voor toestemming in een reglement (artikel 31, vijfde lid); voorts kan iedereen die onderwerp is van een onderzoek door de IK daarover een klacht indienen bij de Raad van Toezicht (artikel 14, tweede lid); de Raad van Toezicht kan bij gegrondverklaring van een klacht besluiten dat de informatie die ten aanzien van de klager is verkregen door de IK niet (langer) deel mag uitmaken van

<sup>16</sup> Het Constitutioneel Hof van Sint Maarten, 7 juli 2016, zaak 2015/1, ter zake van de Landsverordening Integriteitskamer.

<sup>17</sup> Ibid., r.o. 5.4, p. 13.

<sup>18</sup> Ibid., r.o. 5.5, p. 16-17.



het onderzoeksmateriaal (artikel 14, tweede lid). Daarnaast is de IK verplicht medewerking te verlenen aan de Raad van Toezicht (artikel 14, derde lid). Ten slotte is vastgelegd dat een eventueel bindend advies van de IK geen betrekking kan hebben op de vaststelling van een vermoeden van strafbaarheid of een oordeel omtrent de civielrechtelijke aansprakelijkheid (artikel 26, derde lid).

Met het oog op het bovenstaande is de Raad van oordeel dat het onderhavige ontwerp<sup>19</sup> voldoet aan de eisen die het Hof in zijn uitspraak gesteld heeft, mede gelet op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) met betrekking tot artikelen 6 en 8 EVRM. Echter wijst de Raad op het feit dat zowel het Hof als de regering er tot nu toe, in navolging van de *Saunders*-uitspraak van het EHRM, van uit gegaan zijn dat er tijdens een bestuursrechtelijk onderzoek, zoals dit door de IK wordt verricht, in beginsel geen sprake is van een 'criminal charge' in de zin van artikel 6 van het EVRM, totdat er concreet een vermoeden van verdenking van een strafbaar feit is.<sup>20</sup> Dit uitgangspunt is op zichzelf genomen juist. Echter verwijst de Raad in het bijzonder naar het feit dat op basis van overige rechtspraak van het EHRM<sup>21</sup>, per definitie sprake is van een 'criminal charge' zodra er een punitieve sanctie wordt opgelegd, ook als dat niet door de strafrechter, maar door een bestuursorgaan gebeurt. De Raad leidt uit het voorgaande dat in het geval op basis van een bindend advies van de IK een dergelijke sanctie, bijvoorbeeld een bestuurlijke boete, zou worden opgelegd, de waarborgen van artikel 6 EVRM, en daarmee dus ook die van artikel 26 van de Staatsregeling, voor die beslissing en de tenuitvoerlegging daarvan onverkort gelden. Dientengevolge geldt dus ook de informatie die ten grondslag heeft gelegen aan een dergelijke beslissing. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

## 5. Benoeming-, ontslag- en schorsingssystematiek

### 5.1. (Plaatsvervangende) leden

De leden van de IK worden op grond van artikel 3 benoemd. Deze bepaling regelt dat de voorzitter van de Integriteitskamer bij koninklijk besluit, op grond van artikel 3, tweede lid, onderdeel a, wordt benoemd en dat de beide andere leden bij landsbesluit worden benoemd, conform de procedures van artikel 3, tweede lid, onderdelen b en c.

<sup>19</sup> Dat thans inhoudelijk grote overeenkomst vertoont met de wettelijke regeling omtrent het Huis voor Klokkenuiders in Nederland.

<sup>20</sup> Toelichting bij het ontwerp, p. 26.

<sup>21</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 8 juni 1976, NJ 1978, 223 (*Engel*); EHRM 21 februari 1984, NJ 1988, 937 (*Oztürk*); EHRM 25 augustus 1987, NJ 1988, 938 (*Lutz*); EHRM 24 februari 1994, NJ 1994, 496 (*Bendenoun*) en EHRM 23 november 2006, AB 2007, 51 (*Jussila*).





Voor plaatsvervangende leden is deze regeling van overeenkomstige toepassing verklaard.

De artikelen 7 en 8 regelen dat de schorsing en ontslag van de (plaatsvervangende) leden van de IK bij landsbesluit geschiedt. Deze schorsing- en ontslagbepalingen zijn echter niet te verenigen met de benoemingswijze van de voorzitter van de IK bij koninklijk besluit. De Raad constateert derhalve een juridische discrepantie voor wat betreft de schorsing en ontslag van de voorzitter ten opzichte van diens benoeming. De toelichting bevat geen enkele informatie omtrent deze discrepantie tussen de wijze van benoeming en de wijze van schorsing en ontslag.

De Raad adviseert om deze juridische lacune voor wat betreft de schorsing en ontslag van de voorzitter van de IK te corrigeren en in lijn te brengen met diens wijze van benoeming.

## **5.2 Raad van Toezicht**

De leden van de Raad van Toezicht worden op grond van artikel 13 op overeenkomstige wijze aangesteld als de leden van de IK. De Raad constateert dat voornamelijk de samenhang van de artikelen 3 en 13 en de daarmee samenhangende keuze voor overeenkomstige toepassing van bepaalde daarin opgenomen procedures, juridische lacunes bevat en tot verwarring leidt.

Ten eerste, merkt de Raad op dat gezien bovengenoemde samenhang óók de voorzitter van de Raad van Toezicht op grond van artikel 13, tweede lid, onderdeel a, bij koninklijk besluit wordt benoemd. Dientengevolge gelden bovengenoemde opmerkingen mutatis mutandis voor de voorzitter van de Raad van Toezicht, nu de artikelen 7 en 8 op grond van artikel 13, derde lid, van overeenkomstige toepassing zijn verklaard.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

Ten tweede, leidt het bovenstaande ook tot de situatie waarbij de (plaatsvervangende) voorzitter van de Raad van Toezicht op grond van artikel 13, derde lid, jo. artikelen 7 en 8 wordt geschorst en ontslagen op aanbeveling van de leden van de IK. Dit volgt uit de systematiek van artikel 3, zesde lid, waarin de tweede tot en met vijfde leden van artikel 3 van overeenkomstige toepassing worden verklaard. De Raad meent dat deze verwijzing abusievelijk moet zijn geweest, maar dat in het kader van de toezicht taak van de Raad van Toezicht, dit tot onwenselijke gevolgen zal leiden indien dit niet wordt rechtgetrokken.

De Raad merkt in dit kader op dat de plaatsvervangende voorzitter van de Raad van Toezicht op grond van artikel 13, derde lid, jo. artikel 3, zesde lid, op aanbeveling van de leden van de IK wordt benoemd.



Dientengevolge gelden bovengenoemde opmerkingen mutatis mutandis voor de plaatsvervangende voorzitter van de Raad van Toezicht ten opzichte van diens benoeming.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

De Raad is van oordeel dat de hierboven geschetste misslagen bijvoorbeeld kunnen worden geheeld door een soortgelijke hierna volgende constructie:

- door in artikel 13 bepalingen identiek aan die van artikel 3, derde tot en met zesde lid, in te voegen;
- dat na invoeging van bovengenoemde leden, artikel 13, derde lid, vernummerd wordt tot artikel 13, zevende lid, en vervolgens als volgt komt te luiden: *“De artikelen 4 tot en met 9 zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat voor de artikelen 7 en 8 een lid of plaatsvervangende lid van de Raad van Toezicht van de Integriteitskamer op bindende schriftelijke aanbeveling van de personen of instantie, genoemd in artikel 13, tweede lid, onderdelen a tot en met c, die met de aanbeveling voor dat lid of plaatsvervangende lid, zijn belast, bij met redenen omkleed koninklijk besluit respectievelijk landsbesluit, wordt geschorst of ontslagen.”*

De Raad vraagt de regering hiermee rekening te houden.

## 6. Rechtsbescherming

Artikel 35 bevat enkele voorschriften met betrekking tot de procedure volgende op het vaststelling van een rapport door de IK. Op grond van artikel 35, tweede lid, dient het betreffende bestuursorgaan binnen vier weken na ontvangst van het rapport van de IK te reageren indien dit rapport bindende adviezen bevat in de zin van artikel 26, derde lid. Indien het bestuursorgaan verzuimt om binnen deze termijn te reageren, bepaalt artikel 35, vierde lid, dat het bindend advies uit het rapport van rechtswege is overgenomen en dat daaraan terstond uitvoering wordt gegeven.<sup>22</sup>

Gelet op het feit dat de IK geen appellabel besluit kan afgeven acht de Raad het wenselijk met het oog op de rechtsbescherming en in het kader van zorgvuldigheid dat indien er niet binnen de termijn van artikel 35, tweede lid, wordt gereageerd een nieuwe termijn wordt gegeven om alsnog te reageren onder aanzegging dat als er dan niet wordt gereageerd de beoogde rechtsgevolgen van artikel 35, vierde lid, zullen intreden, met alle gevolgen van dien.

<sup>22</sup> Toelichting bij het ontwerp, p. 46.



De Raad adviseert de regering om deze termijnen in het kader van de rechtszekerheid en zorgvuldigheid te heroverwegen, dan wel van een grondige onderbouwing te voorzien.

Voorts is het de Raad niet duidelijk wat in artikel 35, zesde lid, wordt bedoeld over het feit dat het Gerecht “uitsluitend een verklaring van recht kan uitspreken over de rechtsverhouding”. Op grond van artikel 35, vierde lid, krijgt een rapport inhoudende een geconstateerde misstand het karakter van een beschikking in de zin van de Landsverordening administratieve rechtspraak (hierna: Lar), waartegen een betrokkene beroep tegen kunt instellen. Echter bepaalt artikel 35, zesde lid, dat artikel 50, derde en vierde lid, van de Lar in een dergelijke procedure niet van toepassing zijn. Dit heeft tot gevolg dat het Gerecht deze beschikking niet geheel of gedeeltelijk kan vernietigen (artikel 50, derde lid, van de Lar) noch de IK kan opdragen een nieuwe beschikking te nemen of andere handeling te verrichten met inachtneming van de uitspraak (artikel 50, vierde lid, van de Lar). Dit leidt de Raad tot de vraag naar welke rechtsverhouding het dan om gaat. Als de IK ten onrechte heeft geadviseerd dat er sprake is van een misstand dan wordt de reputatie van het betreffende bestuursorgaan of individu behoorlijk geschaad zonder dat daartegenover een goede remedie staat. Dit omdat het Gerecht het advies niet kan vernietigen, maar ook bijvoorbeeld geen vergoeding kan toekennen aan de betrokkene.

De Raad vraagt de regering in dit kader om nader toelichting met betrekking tot hoe gewaarborgd zal worden dat de IK zorgvuldig met haar bevoegdheden zal omgaan indien voor de IK geen sancties gelden die daartegenover staan.

Tevens merkt de Raad op dat een natuurlijk persoon zonder zijn eigen doen of nalaten in de procedure van artikel 35, zesde lid, terecht komt. Namelijk, door verzuim aan de kant van zijn bestuursorgaan op grond van artikel 35, vierde lid. De Raad is van oordeel dat gezien de verstreckende gevolgen van een rapport van de IK in de zin van artikel 26, derde lid, een verregaandere mate van rechtsbescherming voor natuurlijke personen aanbevolen is. De Raad constateert dat juist door uitsluiting van de rechterlijke bevoegdheden van artikel 50, derde en vierde lid, van de LAR, de rechtsbescherming van de betreffende natuurlijke personen daarmee wordt uitgehold. De Raad concludeert dat dit zal leiden tot zowel bestuursrechtelijke procedures als civielrechtelijke procedures. De Raad constateert dat hiermee deze individuen niet alleen op lange en kostbare juridische procedures worden gejaagd om hun recht te kunnen behalen, maar dat dit ook tot reputatieschade kan leiden.

De Raad vraagt hiermee rekening te houden.



**7. Overige opmerkingen**

- a. De Raad constateert dat op basis van het vorige ontwerp, met de herziening van de benoemingswijze van de leden, het vereiste van ingezetenschap van de leden van de IK uit het onderhavige ontwerp is geschrapt. Opmerkelijk is dat anders dan de benoemingswijze de kwaliteitseisen (artikel 3, vierde lid) en de incompatibiliteiten (artikel 4) onveranderd zijn gebleven. De Raad is van oordeel dat, zonder nader toelichting, het slechts wijzigen van de benoemingswijze onvoldoende rechtvaardiging geeft om voornoemde eis van ingezetenschap te schrappen. In dit kader wijst de Raad op het in zijn vorige advies gestelde vraag omtrent de leden van de IK. De Raad stelde in het kader van de daarin opgenomen financiële paragraaf dat de vergoedingen van de leden van de IK een fulltime taakvervulling veronderstellen. In zowel de toelichting als het nader rapport wordt aan deze vraag van de Raad volledig voorbijgegaan. Mocht inderdaad sprake zijn van een fulltime taakvervulling, zou een eis van ingezetenschap vanzelfsprekend zijn en cruciaal voor het adequaat kunnen uitvoeren van de desbetreffende functie.

De Raad adviseert de regering om op grond van het bovenstaande het schrappen van de vereiste van ingezetenschap te heroverwegen, dan wel van een grondige onderbouwing te voorzien.

- b. De artikelen 22 en 23 voorzien in de totstandkoming van samenwerkingsprotocollen ten aanzien van de afbakening van bevoegdheden van de Integriteitskamer in relatie tot het OM (voor zover het strafbare feiten betreft) en de Minister van Algemene Zaken (voor zover het eventuele sancties uit kracht van de LMA betreft). De toelichting vermeldt dat hierbij aansluiting is gezocht bij de regelingen die het Huis voor Klokkenluiders in Nederland met andere organen heeft getroffen.<sup>23</sup> In dat verband is het verbazend dat de regering zo luchthartig aangeeft dat de samenwerking tussen de Integriteitskamer en Hoge Colleges van Staat geen enkele nadere uitwerking vereist.<sup>24</sup> Met name ten aanzien van de Ombudsman roept dit vraagtekens op. De regering stelt namelijk zelf dat: *“niet ontkend kan namelijk worden dat deze [onderzoeksbevoegdheid] van de Integriteitskamer in voorkomend geval overlap zal kunnen hebben met bijvoorbeeld de bevoegdheid van de Ombudsman om klachten te behandelen. In dergelijke gevallen wordt het aan beide organen overgelaten om in een goede afhandeling te voorzien.*

<sup>23</sup> Ibid., p. 22.

<sup>24</sup> Ibid., p. 19.



*De regering acht het echter van belang om aan de burger de keuze te laten welk orgaan deze wenst te gebruiken. Om die reden is geen regeling voorgesteld die ter zake enige vorm van voorrang bepaalt.”<sup>25</sup>*

Het Huis voor Klokkenuiders in Nederland heeft juist met de Nationale Ombudsman een samenwerkingsprotocol gesloten, waarvan de strekking in beginsel, als gespecialiseerd orgaan, de voorrang heeft op de Nationale Ombudsman. De Raad is van oordeel dat een dergelijke afbakening tussen de Integriteitskamer en de Ombudsman sterk aanbevelingswaardig is, vooral nu de Integriteitskamer zo sterk gemodelleerd is naar het Huis voor Klokkenuiders.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

- c. Op grond van artikel 32 kan vanwege redenen van staatsveiligheid de Minister van Algemene Zaken in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad de IK toegang tot bepaalde plaatsen weigeren. Het is de Raad niet duidelijk hoe deze bepaling in de praktijk zal werken. Het oordeel terzake de veiligheid van de rechtsstaat is een discretionaire bevoegdheid. Dit wil zeggen dat in beginsel met een beroep op de staatsveiligheid de IK kan worden geweerd. Deze bepaling houdt evenmin rekening met spoedeisende situaties terzake de staatsveiligheid door te bepalen dat de ministerraad dient te worden geraadpleegd nu er geen andere mogelijkheid is om het gevoel van de ministerraad te achterhalen. Daarbij wordt ook verondersteld dat de Minister van Algemene Zaken vooraf wordt gekend in de plaats of plaatsen die door de IK zal worden betreden. De toelichting op deze bepaling schept hier ook geen duidelijkheid over.<sup>26</sup>

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

- d. Ter verzekering van de naleving van de diverse in het ontwerp opgenomen medewerkingsplichten wordt door de regering voorgesteld om de IK de bevoegdheid toe te kennen tot het opleggen van een last onder dwangsom.<sup>27</sup> De Raad wijst in dit kader op het feit dat de meeste instanties aan wie een dergelijke dwangsom zou worden opgelegd, evenals de IK, vanuit de Landskas worden bekostigd. Met andere woorden zal de Landskas zelf de opgelegde dwangsom(men) dienen te financieren.

<sup>25</sup> Ibid., p. 21.

<sup>26</sup> Ibid., p. 44.

<sup>27</sup> Artikel 33, tweede tot en met vierde lid, van het ontwerp.





De Raad kan daarom niet inzien hoe deze sancties als effectieve pressiemiddelen zouden kunnen functioneren. Bij het niet naleven van de hiervoor bedoelde verplichtingen waarbij de dwangsommen ten laste van de Landskas worden gebracht kan dit onwenselijke begrotingstechnische gevolgen hebben.  
De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

**8. Wetstechnische en redactionele opmerkingen**

In de bijlage zijn de opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard vermeld welke een integraal onderdeel vormen van het advies.

**9. Conclusie**

Concluderend geeft de Raad de regering in overweging het 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 27 november 2017.

De Secretaris

De Vice-voorzitter

  
Dhr. mr. A.G. Baly



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



**BIJLAGE bij het advies d.d. 27 november 2017, RvA no. SM/16-17-LV**

**Opmerkingen van redactionele en wetstechnische aard**

Zowel het ontwerp als de toelichting bevat een aantal redactionele en wetstechnische onvolkomenheden. De Raad geeft het volgende niet-limitatieve voorbeeld in het ontwerp:

***Het ontwerp:***

- De Raad adviseert om ook de overige grondslagen voor dit ontwerp op te nemen in de aanhef. Meer specifiek de artikel 79, eerste lid, en artikel 98 van de Staatsregeling.
- In artikel 5, tweede lid, wordt verwezen naar 'de benoemingscommissie'. Deze commissie komt in het ontwerp niet verder aan bod en lijkt abusievelijk te zijn overgenomen uit een eerdere versie van dit ontwerp. De Raad adviseert om deze verwijzing te corrigeren door naar de daartoe bevoegde personen of instanties te verwijzen.
- In artikel 14, eerste lid, onderdeel d, wordt foutief verwezen naar artikel 30, vijfde lid. De Raad adviseert om deze foutieve verwijzing te corrigeren door 'artikel 30, vijfde lid,' te vervangen met 'artikel 31, vijfde lid,'.
- De Raad adviseert om in artikel 23, tweede lid, de zinsnede 'is van overeenkomstige toepassing.' te vervangen met: 'is van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat waar het openbaar ministerie staat de Minister van Algemene Zaken gelezen dient te worden.'
- De Raad constateert dat de eerste keer dat het woord 'dan' in artikel 26, eerste lid, eerste regel, voorkomt moet worden gewijzigd in 'dat'.

***Toelichting:***

- De Raad adviseert om op pagina 2, eerste alinea, tweede volzin, het woord 'plaats' te vervangen door 'plaatsgevonden'.
- De Raad constateert een typo op pagina 2, tweede alinea, tweede volzin, en adviseert 'continue' te corrigeren in 'continu'.
- Op pagina 5, eerste alinea, laatste volzin, dient 'ten opzicht' te worden vervangen door 'ten opzichte'.
- Op pagina 17, onder paragraaf 2.3, eerste alinea, tweede volzin ontbreekt een zinsnede aan het einde van de zin: "*Hierbij wordt verwezen naar de betreffende bepaling van het*". De Raad vermoedt dat het gaat om het woord 'protocol' en adviseert deze zin conform het nodige aan te passen.
- De Raad adviseert om op pagina 25, tweede alinea, vierde volzin, het woord 'opdragen' te vervangen door 'opgedragen'.