

datum: 15 maart 2023

Standpunt VVSG- bij wetsontwerp gemeentelijke bestuurlijke handhaving en oprichting DIOB

Samenvatting standpunt:

Op 19 oktober 2022 geeft de Raad van Bestuur van VVSG een standpunt bezorgd aan minister Verlinden over het wetsontwerp Gemeentelijke bestuurlijke handhaving en DIOB. Het wetsontwerp is in tweede lezing goedgekeurd op de ministerraad van 27 januari 2023 en wordt nu aan parlement bezorgd. In deze nota evalueren we in welke mate de federale regering rekening heeft gehouden met het advies van de VVSG.

Dit wetsontwerp is voor de lokale besturen van groot belang:

- Burgemeesters en lokale besturen moeten **meer wettelijke instrumenten** krijgen om bestuurlijk handhavend en krachtdadig op te treden tegen ondermijnende criminaliteit.
- De huidige mogelijkheden om bestuurlijk te handhaven moeten ondubbelzinnig **wettelijk verankerd** worden.
- De **bestaande wettelijke bevoegdheden** in hoofde van de burgemeester op grond van artikel 135§2 NGW moeten onverminderd blijven bestaan.
- De nieuwe wetgeving moet flexibel zijn zodat lokale besturen kunnen inspelen op lokale problematieken. We waarschuwen voor een te **eng toepassingsgebied** (focus op vestigings- en uitbatingsvergunning, limitatieve lijst met economische sectoren en lijst strafbare feiten) die de flexibele werking ondermijnt en pleiten eerder voor een **aanwaswetgeving** die systematisch kan worden uitgebreid na een tussentijdse evaluatie. De lokale besturen zouden zelf bevoegd moeten zijn voor de **risicoanalyse** om de gevoelige economische sectoren te bepalen, eventueel in overleg met een overkoepelende instantie zoals DIOB.
- Een noodzakelijke voorwaarde voor een effectieve bestuurlijke handhaving is een **sterke informatiepositie** voor het lokaal bestuur. Hierbij is een **rechtstreekse toegang** voor de lokale besturen tot de informatiebronnen belangrijk. Op die manier kan er steeds kort op de bal worden gespeeld.
- We wijzen op het bestaan van **bijzondere regelgeving** (bijv. wetgeving drankvergunning) waarin moraliteitsvoorwaarden zijn bepaald die niet aangepast zijn aan het nieuwe ontwerp (zo is drugs bijvoorbeeld geen uitsluitingsgrond). De verschillende wetgeving moet op elkaar worden afgestemd.
- Tenslotte is het belangrijk om de initiatieven op federaal en Vlaams niveau op mekaar **af te stemmen** zodat er voor de lokale besturen eenduidige mechanismen worden voorzien.

De VVSG steunt de doelstelling van dit wetsontwerp en komt deels tegemoet aan wat wij als VVSG in het verleden hebben gevraagd.

Maar de VVSG stelt vast dat het huidige wetsontwerp zoveel procedurele grendels en onwerkbaar procedures bevat waardoor de toepassing in de praktijk onwerkbaar wordt. Op die manier ondermijnen ze de efficiëntie, flexibiliteit en snelheid van het lokaal bestuurlijk handhaven. Daarnaast bestaat het risico dat de lokale besturen niet meer beroep kunnen doen op de bestaande handhavende bevoegdheden van de lokale besturen (NGW) en hun gemeentelijke autonomie zo ingeperkt wordt zodra de nieuwe wetgeving van toepassing is. Beide vaststellingen kan ertoe leiden dat lokale besturen een stap achteruit zetten in de strijd tegen de ondermijnende criminaliteit in plaats van een stap vooruit.

Samenvattend kan de VVSG het wetsontwerp niet ondersteunen omwille van:

- onvoldoende flexibiliteit door de vele procedurele drempels en administratieve verplichtingen bij het te voeren gemeentelijk integriteitsonderzoek waardoor het in de praktijk onwerkbaar wordt;
- de huidige handhavingsmogelijkheden worden ingeperkt
- geen afstemming of integratie met andere bijzondere regelgeving
- geen afstemming met Vlaamse regelgeving

1. Situering

Eind 2016 heeft wijlen Prof. De Ruyver - in opdracht van toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Jambon – een **rapport** geschreven over “de bestuurlijke handhaving van georganiseerde misdaadfenomeen”. Uit deze studie bleek dat het huidige wettelijk kader over bestuurlijke handhaving versterkt moet worden. Dit rapport doet een aantal aanbevelingen om het regelgevend kader aan te passen.

Ook de VVSG-werkgroep ‘bestuurlijke handhaving’ heeft de huidige knelpunten over lokale bestuurlijke handhaving geïnventariseerd in de **VVSG-nota ‘bestuurlijke handhaving’**. Deze nota doet ook een aantal concrete aanbevelingen die de lokale bestuurlijke handhaving kunnen versterken. Deze aanbevelingen hebben we als toetssteen gebruikt bij de beoordeling van dit wetsvoorstel en eerdere wetsontwerpen.

Na veel voorbereidend werk heeft de federale Ministerraad op 29 maart 2019 het wetsontwerp “bestuurlijke handhaving” goedgekeurd. Dit wetsontwerp is in de vorige legislatuur niet meer goedgekeurd in het parlement.

In het federaal regeerakkoord 2020 stond de structurele versterking van de mogelijkheden van Bestuurlijke handhaving voor lokale besturen ingeschreven. Het kabinet van minister van Binnenlandse Zaken Annelies Verlinden heeft verder gewerkt op het toenmalige wetsontwerp.

Op 19 oktober 2022 geeft de **Raad van Bestuur** van VVSG omtrent het nieuwe wetsontwerp het standpunt van de VVSG weer. Hierna volgt nog het advies van het COC, de Raad van State en de GBA. Het wetsontwerp wordt aan deze laatste drie adviezen aangepast en goedgekeurd in tweede lezing op de ministerraad van 27 januari 2023. Tegelijkertijd keurde de Vlaamse regering het ontwerpdecreet over de bestuurlijke handhaving en DIOB goed. Hierover is een formeel advies gevraagd aan de VVSG (zie andere nota) .

2. Methodiek: zes toetsstenen

Het wetsontwerp is beoordeeld aan de hand van de zes belangrijke toetsstenen voor de VVSG:

1. Dit wetsontwerp is voor de lokale besturen van groot belang opdat de burgemeesters en lokale besturen **meer wettelijke instrumenten** krijgen om krachtdadig op te treden tegen ondermijnende criminaliteit en dat de huidige maatregelen ondubbelzinnig **wettelijk verankerd** worden.
2. De **bestaande bevoegdheden** moeten onverminderd blijven bestaan. De nieuwe wetgeving moet ook de nodige flexibiliteit laten voor lokale eigenheden en mogelijke problematieken die lokaal opduiken.
3. We waarschuwen voor een te **eng toepassingsgebied** (focus op uitbatingsvergunning, lijst economische sectoren en lijst strafbare feiten) die de flexibele werking ondermijnt en pleiten voor een aanwaswetgeving die systematisch kan worden uitgebreid na een tussentijdse evaluatie. De lokale besturen zouden zelf bevoegd moeten zijn voor de **risicoanalyse** om de gevoelige economische sectoren te bepalen, eventueel in overleg met een overkoepelende instantie zoals DIOB.
4. Een noodzakelijke voorwaarde voor een effectieve bestuurlijke handhaving is een **sterke informatiepositie** voor het lokaal bestuur. We pleiten voor zoveel mogelijk **rechtstreekse toegang** voor de lokale besturen tot de informatiebronnen zodat er steeds kort op de bal kan worden gespeeld.
5. We wijzen op het bestaan van **bijzondere regelgeving** (bijv. wetgeving drankvergunning) waarin ook moraliteitsvoorwaarden zijn bepaald die niet aangepast zijn aan het nieuw ontwerp (zo is drugs bijvoorbeeld geen uitsluitingsgrond). De verschillende wetgeving moet op elkaar worden afgestemd.
6. Tenslotte is het belangrijk om de op **federale en Vlaamse initiatieven op mekaar af te stemmen** zodat er voor de lokale besturen eenduidige mechanismen worden voorzien.

3. Vier krachtlijnen in het wetsontwerp gemeentelijke bestuurlijk handhaving

3.1. Integriteitsonderzoek door de gemeente (Nieuw artikel 119 ter NGW)

De gemeenteraad **kan (geen verplichting!)** via een politieverordening de uitbating of vestiging van publiek toegankelijke inrichtingen, waar economische activiteiten zullen plaatsvinden, onderwerpen aan een integriteitsonderzoek (na een eigen lokale risicoanalyse!).

Daarnaast moeten **alle inrichtingen van de geïmplementeerde sector** (opgenomen in het gemeentelijk politiereglement) **aan het integriteitsonderzoek worden onderworpen** (weliswaar binnen redelijke termijn). Maar het huidige wetsontwerp neemt die verplichting op in de wet zelf (in het eerste wetsontwerp enkel in de Memorie van Toelichting):

“Indien de gemeente een politieverordening uitvaardigde, is deze verplicht een integriteitsonderzoek te voeren met betrekking tot de vestiging of uitbating van alle publiek toegankelijke inrichtingen die behoren tot de economische sectoren en/of activiteiten zoals bepaald in de gemeentelijke politieverordening.”

In het huidige wetsontwerp is het positief dat de inhoud van het gemeentelijk integriteitsonderzoek is aangepast. Zo is nu enkel consultatie van het centraal register verplicht, de overige bronnen kan de burgemeester facultatief consulteren:

“2° een advies kan vragen aan en ontvangen van de lokale politie;

3° een consultatie kan verrichten van alle eigen relevante gemeentelijke gegevensbanken en diensten;

4° een consultatie kan verrichten van het strafregister overeenkomstig de artikelen 595 en 596 van het Wetboek van Strafvordering;

5° een consultatie kan verrichten van alle publiek toegankelijke gegevensbanken, met inbegrip van de publiek gemaakte gegevens op sociale media;

6° het ARIEC kan consulteren;

7° de gerechtelijke overheden kan consulteren.”

Het integriteitsonderzoek wordt uitgevoerd onder het gezag en de verantwoordelijkheid van de burgemeester. Maar de **burgemeester moet voor elke integriteitsonderzoek een burgemeestersbesluit nemen**. Dit is een bevestiging van de bijkomende procedurele stap in hoofdte van de burgemeester. Voor iedere betrokkene die onderworpen wordt aan een integriteitsonderzoek zal een individueel besluit van de burgemeester moeten worden opgesteld terwijl alle inrichtingen dienen te worden gescreend. Dit is procedureel zeer zwaar en kan zeer vertragend werken.

Het CBS kan een vergunning weigeren, schorsen of opheffen (mits motivering) indien de vestiging of uitbating gekoppeld is aan een vergunning.

Het CBS kan een inrichting sluiten (mits motivering) indien de vestiging of uitbating niet gekoppeld is aan een vergunning (artikel 119 ter §8).

Maar het **CBS is verplicht om dan het advies te vragen aan de DIOB**. Dit is een bevestiging van een bijkomende procedurele drempel en bovendien moet dit advies ook betekend worden aan de betrokkene:

“De betrokkene wordt in kennis gesteld van de gemotiveerde beslissing van het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege. Het advies van de DIOB bedoeld in artikel 23 van de wet van [DATUM] betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen vormt een onderdeel van de beslissing.”

Positief is dat de lijst met strafbare feiten is uitgebreid (artikel 119 ter §10) met volgende misdrijven:

“28° verkrachting, zoals bedoeld in de artikelen 417/11 tot en met 417/22 van het Strafwetboek;

29° benaderen van minderjarigen voor seksuele doeleinden, zoals bedoeld in artikel 417/24 van het Strafwetboek;

30° seksuele uitbuiting van minderjarigen met het oog op prostitutie, het vervaardigen of verspreiden van beelden van seksueel misbruik van minderjarigen, pooierschap en verzwaaard misbruik van prostitutie, zoals bedoeld in de artikelen 417/25 tot en met 417/38, 417/44 en 417/45, 433quater/1 en 433quater/4 van het Strafwetboek;
 31° misdaden met betrekking tot het nemen van gijzelaars, zoals bedoeld in artikel 347bis van het Strafwetboek;
 32° bedreigingen met een aanslag op personen of op eigendommen en valse inlichtingen betreffende ernstige aanslagen, zoals bedoeld in de artikelen 327 tot en met 330 van het Strafwetboek;
 33° bedreigingen met kernmateriaal, met biologische wapens of chemische wapens, zoals bedoeld in artikel 331bis van het Strafwetboek.”

Nieuw is dat CBS haar beslissing (tot weigering, schorsing of opheffen van de vergunning) of sluiting moet intrekken indien er sprake is van nieuwe elementen:

Artikel 119 ter §12: “Onverminderd de beroepsmogelijkheden van de uitbater trekt het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege haar beslissing tot weigering, schorsing of opheffing van de vestigings- of uitbatingsvergunning of tot sluiting van de inrichting op basis van het integriteitsonderzoek in, wanneer nieuwe elementen worden aangebracht waaruit blijkt dat de feiten waarop de beslissing is gebaseerd niet vaststaan of niet meer geldig of relevant zijn.”

Waarom laat men hier niet de mogelijkheid in hoofd van het CBS om een afweging te maken en dan effectief over te gaan tot de intrekking van de beslissing. Nu dient het CBS sowieso de beslissing in te trekken indien sprake van nieuwe elementen. In een vorig wetsontwerp stond “kan intrekken”.

Positief in het nieuwe ontwerp is dat het CBS een protocolakkoord moet sluiten met de procureur:

Artikel 119 ter §16: “Met betrekking tot de toepassing van dit artikel sluit het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege een protocolakkoord met de bevoegde procureur des Konings. Het protocolakkoord, dat identiek kan zijn voor meerdere of alle gemeenten van het betrokken gerechtelijk arrondissement, wordt door de gemeenteraad bekrachtigd en bij de in paragraaf 1 bedoelde politieverordening gevoegd. In elk geval mag de toepassing van het bestuurlijke mechanisme, zoals voorzien door de wet van [DATUM] betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, geen afbreuk doen aan de strafrechtelijke vervolgingen met betrekking tot de strafbare feiten bedoeld in paragraaf 10 alsook de beginselen en waarborgen die daarmee gepaard gaan.”

3.2. Oprichting Directie Integriteitsbeoordelingen Openbare besturen (DIOB)

Dit orgaan is belast met analyse en adviesverlening ondermijnende criminaliteit en onder gezag van minister van BIZA en minister van Justitie en heeft volgende opdrachten:

- volgt de ontwikkelingen inzake ondermijnende criminaliteit op met als doel een risicoanalyse op te stellen over de economische sectoren en activiteiten waarbinnen ondermijnende criminaliteit zich kan manifesteren
- advies over economische sectoren en activiteiten die gemeenten kan onderwerpen aan een integriteitsonderzoek
- verantwoordelijk voor ontwikkeling en het beheer van een Centraal Register van Bestuurlijke Sancties (CRBS) inzake de bestuurlijke handhaving van ondermijnende criminaliteit

- Op vraag van de verzoekende gemeente levert de DIOB een gemotiveerd en niet-bindend advies af

Het principe blijft dat de CBS verplicht is aan de DIOB advies te vragen indien ze de vergunning wil weigeren of de inrichting wil sluiten: *“De gemeente kan in ieder geval slechts de vestigings- of uitbatingsvergunning weigeren, schorsen of opheffen of de inrichting sluiten na het verkrijgen van een advies van de DIOB.”*

Dit is nu nogmaals bevestigd in artikel 20, lid 1, 4°, laatste zin *“de motivering waarom het in de bepaling onder 2° vermelde integriteitsonderzoek en het in de bepaling onder 3° vermelde resultaat informatie opleveren die doet vermoeden ofwel dat verder onderzoek noodzakelijk is om een gemotiveerde beslissing te kunnen nemen, ofwel dat een weigering, schorsing of opheffing van de vestigings- of uitbatingsvergunning of een sluiting van de inrichting zich zou opdringen.”*

Dus nogmaals de bevestiging of versterking van procedurele drempel dat gemeente slechts kan ingrijpen na advies dient van de DIOB.

3.3. Oprichting Arrondissementale Informatie- en Expertise Centra (ARIEC)

Er komt 1 ARIEC per CSD en het ARIEC heeft volgende opdrachten:

- biedt in het kader van deze wet onder meer ondersteuning in het kader van de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit.
- adviseert de DIOB in het kader van de adviesverlening en de gemeenten in het kader van het integriteitsonderzoek

3.4. Wijzigingen aan Nieuwe Gemeentewet en Drugwet

Het ontwerp voorziet bijkomende mogelijkheden voor de burgemeester om zijn beslissingen af te dwingen (artikel 133ter NGW)

- §1 Bestuurlijke verzegeling door burgemeester bij politimaatregel
- §2 Bestuurlijke dwangsom door burgemeester bij politimaatregel

Positief is dat het huidige ontwerp dat ook mogelijk maakt bij beslissingen van het CBS.

4. Advies & aanbevelingen

4.1. Advies VVSG

Het wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving van ondermijnende criminaliteit is voor de lokale besturen een belangrijk wetgevend initiatief.

Het wetsontwerp komt in belangrijke mate tegemoet aan wat wij als VVSG gevraagd hebben namelijk:

- De mogelijkheid voor steden en gemeenten om inrichtingen te onderwerpen aan een uitbatingsvergunning (sommige steden en gemeenten doen dit nu al maar het is belangrijk dat dit juridisch sterk verankerd wordt)
- De mogelijkheid om de moraliteit van uitbaters van inrichtingen te kunnen onderzoeken ('screening') vooraleer ze een uitbatingsvergunning krijgen (niet de bedoeling dat alle uitbaters 'gescreend' worden maar moet toelaten de malafide uitbaters te weren)
- De mogelijkheid voorzien dat de afdwingbaarheid van bestuurlijke maatregelen van de burgemeester (bijv. sluiting van een inrichting) versterkt wordt door het creëren van nieuwe instrumenten zoals de bestuurlijke verzegeling en de bestuurlijke dwangsom
- Het uniformiseren van verschillende artikelen in de Nieuwe Gemeentewet die burgemeester toelaten om bestuurlijk op te treden (want nu per artikel verschillend: bijv. soms bekrachtiging door CBS en soms niet, soms kennisgeving aan gemeenteraad en soms niet)
- Volgende aspecten van het wetsontwerp zijn ook positief:
 - Definiëring van ondermijnende criminaliteit
 - De oprichting van een Centraal Register voor Integriteitsonderzoeken
 - De oprichting ARIEC in elke provincie
 - De oprichting en ondersteuning van DIOB is belangrijk voor
 - Het **voeden van het bewustzijn** rond ondermijnende criminaliteit
 - Het versterken van de kwaliteit van het integriteitsonderzoek (motiveringsplicht)
 - Het **bevorderen van integrale samenwerking**, zowel horizontaal als verticaal: de DIOB zal de samenwerking tussen alle mogelijke partners moeten versterken om het waterbedeffect tegen te gaan

Het is van groot belang dat burgemeesters en lokale besturen **meer wettelijke instrumenten** krijgen om krachtadig op te treden tegen ondermijnende criminaliteit en dat de maatregelen die nu al genomen worden door lokale besturen ondubbelzinnig **wettelijk verankerd** worden (vb. het voorzien van een screening/integriteitsonderzoek bij het toekennen van een uitbatings- en/ of vestigingsvergunning).

Het is belangrijk dat door de nieuwe wetgeving de mogelijkheden - die er nu zijn en worden toegepast door lokale besturen - ook mogelijk blijven (bijv.. uitbatingsvergunning voorzien met oog op voorkomen van overlast, verstoring openbare orde zonder dat noodzakelijk een link met georganiseerde criminaliteit of bepaalde strafbare feiten moet worden aangetoond). De **bestaande bevoegdheden** moeten onverminderd blijven bestaan. De handhavingsmogelijkheden in toepassing van **artikel 135§2 NGW** in hoofde van de burgemeester mogen **niet uitgehold** worden.

Eveneens is het belangrijk dat de nieuwe wetgeving ruimte laat voor **lokale eigenheden** en toelaat om flexibel en snel in te spelen op mogelijke problematieken die lokaal opduiken. We waarschuwen voor een te **eng toepassingsgebied** (focus op vestigings- en uitbatingsvergunning, limitatieve lijst met economische sectoren en strafbare feiten) die de flexibele werking ondermijnt en pleiten eerder voor een **aanwaswetgeving** die

systematisch kan worden uitgebreid na een tussentijdse evaluatie. De lokale besturen zouden zelf bevoegd moeten zijn voor de risicoanalyse om de gevoelige economische sectoren te bepalen, eventueel in overleg met een overkoepelende instantie zoals DIOB.

Er is een belangrijke vraag tot **actualisering** van verouderde en moeilijk te handhaven **bijzondere regelgeving**. Voor bepaalde uitbatingsvormen is al enige vorm van moraliteitscontrole voorzien in het kader van de aflevering van een drankvergunning en kansspelvergunning. Maar de regelgeving over de drankvergunning is verouderd en niet meer aangepast aan de actuele behoeften. De wettelijke limitatieve lijst van misdrijven is volstrekt ontoereikend want zo vormen veroordelingen inzake handel in verdovende middelen, andere financieel-economische misdrijven dan heling of inbreuken op de wapenwetgeving actueel geen uitsluitingsgronden voor het afleveren van een drankvergunning.

Een noodzakelijke voorwaarde voor een effectieve bestuurlijke handhaving is **een sterke informatiepositie voor het lokaal bestuur**. De versterkte informatiepositie van het lokaal bestuur in het kader van het vooropgestelde integriteitsonderzoek (ontwerp artikel 119ter §6 Nieuwe Gemeentewet) is alvast een meerwaarde maar kan nog uitgebreid worden. Zo kunnen volgende informatiebronnen voor gemeenten zeer relevant zijn in het gemeentelijk integriteitsonderzoek en kunnen ze ervoor zorgen dat het DIOB enigszins ontlast wordt met al te veel aanvragen die de gemeente ook zelf zou kunnen uitvoeren (al dan niet in een samenwerkingsverband, of - waarom niet – door het ARIEC):

- open bronneninformatie
- een rechtstreekse toegang tot het centraal strafregister (wijziging van artikel 594 Wetboek van Strafvordering nodig).
- andere gemeenten contacteren om informatie te bekomen over bepaalde personen.
- een toegang tot de politionele databanken kan ook een belangrijke informatiebron zijn.
- In het kader van het (financieel) integriteitsonderzoek kunnen tevens fiscale en sociaalrechtelijke gegevens zeer relevant zijn. Ook vaststellingen van de sociale inspectiediensten zelf kunnen dienstig zijn. Ook andere inspectiediensten, zoals de economische of Vlaamse inspectiediensten, kunnen belangrijke informatie aanleveren voor de gemeente. Hiertoe is evenwel een wetswijziging, respectievelijk een samenwerking/afstemming met het Vlaamse DIOB initiatief noodzakelijk.

Daarnaast is het ook belangrijk dat de **initiatieven op federaal en Vlaams niveau** op mekaar worden **afgestemd** en dat er voor lokale besturen eenduidige mechanismen worden in plaats gesteld.

4.2. Aanbevelingen VVSG

4.2.1. Ondernijm de bestaande lokale barrièrewerking niet

Ondermijnende criminaliteit kent geen grenzen. Het is belangrijk dat bestaande lokale barrièrewerking niet ondermijnd wordt. Georganiseerde en ondermijnende criminaliteit is niet aan geografische grenzen gebonden en hun modus operandi wordt steeds aangepast aan de situatie. De **economische sectoren** worden éénmaal per jaar bij KB bepaald, waarna de gemeenteraad een gefundeerde selectie op basis van een risicoanalyse moet maken. Dit rigide systeem zal voor een waterbedeffect zorgen (verschuiving van sectoren). Daarnaast maakt de DIOB een federale risicoanalyse, maar de gemeenteraad moet zelf ook nog een risicoanalyse laten maken voor ze een sector/activiteit kan aannemen. Dit is dubbel werk en is niet evident voor (kleinere) besturen. Het is hierdoor ook tegenstrijdig met de barrièredoelstelling van de wet.

Toepassingsgebied 119ter NGW – niet beperken tot louter vergunningen

Het voorontwerp van wet gaat uit van een beperking van het toepassingsgebied tot uitbatingen in welbepaalde sectoren. Economische ondermijning moet inderdaad strikt en streng worden aangepakt teneinde het socio-economisch weefsel van de gemeente te beschermen. Een belangrijk instrument voor de lokale overheid is het kunnen vermijden dat dubieuze economische activiteiten op het grondgebied worden uitgeoefend, of zelfs worden gefaciliteerd door de lokale overheid.

Het lokaal bestuur moet hier echter **flexibel** mee kunnen omspringen. Net omdat de doelstelling van het voorontwerp (terecht) zo krachtig wordt geformuleerd, verbaast het dat de verdere uitwerking van het wettelijk kader beperkt blijft tot het kunnen uitvoeren van een integriteitsonderzoek in het kader van uitbatingsvergunningen.

Economische activiteiten mogen dan volgens de memorie van toelichting wel ruim worden gedefinieerd maar door het integriteitsonderzoek enkel en alleen te beperken tot uitbatingen, is de kans reëel dat de ondermijnende criminaliteit zich manifesteert bij andere overheidshandelingen. Het integriteitsonderzoek zou ook mogelijk moeten zijn bij:

- overheidsopdrachten en concessies van diensten
- subsidies
- vastgoedtransacties waarbij de overheid partij is (bijv. handelshuur, domeinconcessies, maar ook verkoop of het toekennen van zakelijke rechten op een eigendom van de overheid aan een dubieuze private partij).

De georganiseerde ondermijnende criminaliteit manifesteert zich vooral daar waar er mogelijkheden zijn om hun criminele activiteiten te ontplooiën. Naast 'klassieke voorbeelden' zoals de wisselkantoren en gokwinkels, is o.a. ook de horeca een van de voornaamste voorbeelden. Criminelen bewandelen de weg van de minste weerstand en verschuiven hun malafide activiteiten snel en efficiënt naar minder gereguleerde sectoren, zoals de massagesector, de beautysector en de nagelstudio's. De kans is groot dat wanneer er een lijst bestaat van sectoren, een snelle verschuiving zal plaatsvinden naar de sectoren die niet vervat zijn in de lijst waardoor de overheid steeds achterop blijft hinken.

Daarenboven kent georganiseerde criminaliteit een **sterke lokale inbedding**, waarin elke gemeente of regio te kampen heeft met specifieke criminaliteitsfenomenen en kunnen welbepaalde regio's of buurten bovenmatig zijn geïnfecteerd door de ondermijnende criminaliteit. Bepaalde buurten kenmerken zich door een concentratie van handelszaken

zonder daadwerkelijke (legale) economische activiteit, de zgn. notoire straten. Zo zijn er voorbeelden in sommige steden van bruidswinkels, kapperszaken, maar ook groenten- en viswinkels die zich in dezelfde straten vestigen maar die amper cliënteel hebben en ook niet over wettelijk ingeschreven personeel beschikken. Maar toch kunnen ze blijven bestaan omdat ze dienen als dekmantel voor het witwassen van crimineel geld.

Rekening houdend met het volatiel en lokaal karakter van de ondermijnende en georganiseerde criminaliteit, zoals duidelijk blijkt uit bovenstaande voorbeelden, zou een jaarlijkse limitatieve lijst van sectoren op nationaal niveau een **beperkende**, dan wel een **belemmerende impact** (kunnen) hebben **op de lokale barrièrewerking**. Door te werken met een strikte afbakening van het toepassingsgebied, wordt een lokaal bestuur echter zelf geconfronteerd met een barrière in haar overheidshandelen...

Het is daarom noodzakelijk dat de gemeente (al dan niet bijkomend naast de nationaal bepaalde riskante sectoren) de **autonomie** heeft om zelf kritische sectoren of buurten aan te wijzen waarvoor het integriteitsonderzoek en de daaraan te koppelen gevolgen kunnen gelden. Naast de nationale tendensen kan er zo worden ingespeeld op lokale ondermijningsfenomenen met exact dezelfde gevolgen voor het socio-economische leefklimaat in de gemeente of stad, die zouden blijken uit een lokale risicoanalyse. Door deze bevoegdheid aan de burgemeester toe te kennen, kan deze snel en gericht inspelen op lokale tendensen. De **beginselen van behoorlijk bestuur** bieden voldoende waarborg dat deze beslissing zorgvuldig en op proportionele wijze zal worden genomen.

4.2.2. Ontgrendel de zware procedurele grendels van het wetsontwerp – geef vertrouwen aan het lokaal bestuur

Het integriteitsonderzoek vormt een meerwaarde, maar er zijn **teveel procedurele en praktische grendels** ingebouwd in het huidige ontwerp. Dit zal de efficiëntie en de snelheid van het lokaal handhavingsbeleid ernstig beperken.

• Positie van de burgemeester versus het College van burgemeester en schepenen:

De burgemeester verliest een deel van zijn bestaande bestuurlijke politiebevoegdheid aan het CBS. Anderzijds kan men ook wijzen op de kwetsbaarheid van de burgemeester. Men moet met andere woorden goed stilstaan bij enerzijds de verantwoordelijkheid en anderzijds de aansprakelijkheid van de burgemeesters terzake. In het voorontwerp van wet wordt de bevoegdheid tot weigeren of intrekken van een vergunning toebedeeld aan het College van Burgemeester en Schepenen, dit ligt misschien in het verlengde van de vergunningverlenende bevoegdheid van het CBS.

Maar aangezien het hier gaat om een bestuurlijke maatregel in uitvoering van de politiewetten/-verordeningen, lijkt evenwel de burgemeester de bevoegde persoon om een vergunning te weigeren of toe te kennen. Een optie zou kunnen zijn om het integriteitsonderzoek als een belangrijk onderdeel van een uitbatingsvergunning te beschouwen en waarbij de verantwoordelijkheid van het integriteitsonderzoek bij de burgemeester ligt en het afleveren van de uitbatingsvergunning bij de het CBS. Ook inzake vertrouwelijkheid van de informatie stellen zich vragen. Het integriteitsonderzoek – dat heel wat gevoelige informatie kan bevatten - wordt uitgevoerd door de burgemeester als

overheid van bestuurlijke politie. Kan die wettelijk gezien alle informatie wel verder delen met het CBS? Of maakt hij enkel een advies/verslag voor het college, zonder de achterliggende informatie mee te geven? En hoe verhoudt dit zich tot de motiveringsplicht van het CBS?

- **Autonome risicoanalyse door de gemeenteraad**

Het vastleggen van de economische sectoren in een KB of een lijst met strafbare feiten kan het toepassingsgebied teveel verengen. De gemeente kan hierdoor niet meer kort op de bal spelen en eventueel snel schakelen. Het is belangrijk om rekening te houden met de volatiliteit van de criminaliteit en de gemeente zou autonoom de risicoanalyse moeten kunnen voeren om te bepalen welke sectoren aan een integriteitsonderzoek kunnen worden onderworpen. Het lappendeken zal men sowieso niet kunnen vermijden doordat er na de risicoanalyse door de gemeenten op de sectoren voorzien in het KB ook een groot verschil in toepassing zal ontstaan.

- **Geen verplicht advies van DIOB bij iedere negatieve beslissing (weigering, schorsing, opheffing of sluiting) van het lokaal bestuur**

Een weigering door de gemeente op basis van integriteit kan slechts na een niet-bindend, maar wel gemotiveerd advies van de DIOB. Dit tast de gemeentelijke autonomie aan. De ratio van het voorontwerp gaat er van uit dat de gemeente eerst aan zet is en dat het DIOB pas tussenkomt wanneer het integriteitsonderzoek door de gemeente niet volstaat (subsidiariteitsbeginsel).

In het wetsontwerp wordt de weigering/schorsing/opheffing/sluiting echter afhankelijk gemaakt van een verplicht advies van het DIOB. Dit gaat in tegen de basisfilosofie van het wetsontwerp, getuigt van **weinig vertrouwen in de lokale besturen** en kan bovendien problemen opleveren in het licht van de termijn die het lokaal bestuur heeft voor een integriteitsonderzoek.

- **Niet de ganse sector onderwerpen aan een integriteitsonderzoek**

De lokale besturen verzetten zich tegen het principe dat indien de gemeente een sector als 'ondermijningsgevoelig' aanduidt, de ganse sector volledig moet worden onderworpen aan een integriteitsonderzoek. Niet alleen is dit vanuit capaciteitsoverwegingen volstrekt onmogelijk in bepaalde sectoren (bijv. horeca, kapperszaken), maar ook vanuit proportionaliteits- en privacyoverwegingen kunnen hier vraagtekens worden geplaatst. Indien er gefundeerde aanwijzingen zijn dat enkele bepaalde inrichtingen in een sector voor ondermijnende doeleinden wordt aangewend, is de gemeente die deze inrichtingen wil aanpakken verplicht de ganse sector te screenen. Dit is disproportioneel.

- **Procedure integriteitsscreening vereenvoudigen**

De burgemeester moet een formeel besluit nemen om iemand aan een integriteitsscreening te onderwerpen, alsook de betrokkene via aangetekend schrijven in kennis stellen. Gezien de gehele sector onderworpen moet worden aan deze screening is dit onhaalbaar en bovendien overbodig aangezien de rechtsgrond voor de uitvoering in de politieverordening te situeren is.

4.2.3. Behoud de huidige handhavingsmogelijkheden

Het is belangrijk dat de gemeenten kunnen blijven doen op vlak van handhaving wat ze nu kunnen doen en dat de huidige handhavingsmogelijkheden op basis van artikel 135 NGW niet verder worden uitgehouden.

In de Memorie van toelichting staat hierover het volgende :

“Het voorliggende wetsontwerp doet geen afbreuk aan de bevoegdheden van algemene bestuurlijke politie waarover een gemeente beschikt om andere types van (moraliteits)onderzoeken te voeren naar economische uitbatingen in het kader van artikel 135, §2, van de Nieuwe Gemeentewet, indien zij geen politieverordening heeft aangenomen in toepassing van voorliggend ontwerp van wet, of voor die sectoren en activiteiten die zij niet heeft opgenomen in de politieverordening.”

Maar de Raad van State wijst in zijn advies op het volgende: *“Er dient ook aan te worden herinnerd dat “een ingreep ter zake van algemene politie uitgesloten is wanneer een wetgeving inzake bijzondere politie een geheel van alomvattende, duidelijke en gedetailleerde regels vormt, maar dat alleen geldt voor zover de algemene openbare orde en de bijzondere openbare orde in kwestie met elkaar overlappen en in die gevallen waarin met maatregelen van bijzondere politie het hoofd geboden kan worden aan het risico van een aantasting van de algemene openbare orde”. Een optreden op basis van de algemene politiebevoegdheid zoals bepaald in artikel 135, § 2, van de NGW zal in de toekomst bijgevolg uitgesloten zijn wat betreft de maatregelen die thans in het onderhavige voorontwerp op een omvattende en gedetailleerde wijze worden geregeld.”*

De vrees bestaat dat we 2 parallelle circuits van reglementen/ politieverordeningen gaan creëren, waarbij het nieuwe wetsontwerp alle reglementen op basis van art. 135 §2 NGW onwerkbaar gaat maken. Hierover moet dus veel meer duidelijkheid komen. Met name rijst de vraag of het nog mogelijk is integriteitsonderzoeken voor andere, niet-ondermijningsgerichte doeleinden op gemeentelijk niveau op te leggen, zoals veel gemeenten dit nu al doen. De wetgever beoogde nochtans uitdrukkelijk om “niet-ondermijnings gerelateerde” integriteitsonderzoeken nog steeds mogelijk te maken.

Dit zou kunnen opgelost door volgende formulering:

“Art. 119ter. 1§. (...) onverminderd de bevoegdheden om op basis van artikel 135, §2 van de Nieuwe Gemeentewet politieverordeningen uit te vaardigen en hierin te voorzien in integriteitsonderzoeken met het oog op het beschermen van de openbare veiligheid, gezondheid en rust, kan de gemeenteraad, mits motivering en voorafgaande risicoanalyse, een gemeentelijke politieverordening uitvaardigen met het oog op het voorkomen en bestrijden van ondermijnende criminaliteit.

Voor lokale besturen is het belangrijk om gericht op te treden én bovendien als lokaal bestuur te kunnen reageren op inrichtingen waarvan een integriteitsonderzoek reeds is opgenomen in bijzondere regelgeving en dus buiten de gemeentelijke bevoegdheden valt. Typevoorbeeld hierbij is de kansspelwetgeving. Er zouden 2 opties kunnen onderzocht worden:

1. Optie A – uitbreiding artikel 135 §2 Nieuwe Gemeentewet

Door artikel 135§2 NGW aan te vullen met: 8e) het voorkomen van misdrijven OF het voorkomen van ondermijnende criminaliteit in de zin van artikel 119ter §10 NGW

2. Optie B – nieuwe bijzondere sluitingsbevoegdheid burgemeester

Art. 134 octies. “Indien er ernstige aanwijzingen zijn dat een inrichting wordt aangewend voor ondermijnende criminele doeleinden in de zin van artikel 119ter §10 van deze wet, kan de burgemeester, na voorafgaand overleg met de gerechtelijke instanties, en na de middelen van verdediging van de verantwoordelijke te hebben gehoord, besluiten deze inrichting te sluiten voor de duur die hij bepaalt.”

Positief in het wetsontwerp is dat de afdwingbaarheid van bestuurlijke maatregelen van de burgemeester (bijv. sluiting van een inrichting) versterkt wordt door de bestuurlijke verzegeling en de bestuurlijke dwangsom. De mogelijkheid tot bestuurlijke verzegeling is absoluut een meerwaarde.

4.2.4. Het belang van het subsidiariteit en proportionaliteit bij het integriteitsonderzoek

Het is belangrijk dat er een duidelijke wettelijke omkadering van het integriteitsonderzoek is waarbij er een onderscheiden rolverdeling is tussen de verscheidene lokale en bovenlokale actoren. Het in acht nemen van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel is hierbij belangrijk.

Volgende aspecten in het wetsontwerp zijn positief:

- het integriteitsonderzoek krijgt een wettelijke basis en kan gebruikt worden in reglementen/politieverordeningen waar ondermijning een element in is;
- de oprichting van de ARIEC in iedere provincie, maar de vooropgestelde werking komt niet overeen met huidige werking van de bestaande ARIEC.
- er een strategische analyse gebeurt door de DIOB om het bewustzijn over ondermijning te versterken.

Maar daarnaast stellen we volgende aanbevelingen voor:

- het integriteitsonderzoek als een **tweetrapsysteem** zien: een ‘basisscreening’ gebeurt van de inrichtingen en bij duidelijke aanwijzingen van ondermijning gebeurt er een grondig integriteitsonderzoek van de betrokken inrichtingen;
- de **burgemeester** behoudt zijn beslissingsbevoegdheid ;
- op basis van het integriteitsonderzoek kan een uitbatingsvergunning worden geweigerd/geschorst/ opgeheven of kan een uitbating worden gesloten. De vraag rijst of het niet opportuun is het ook wettelijk mogelijk te maken voor een gemeente om een uitbating **toe te laten onder bepaalde voorwaarden**. Dit zou nochtans een gepaste en proportionele reactie kunnen zijn in het kader van de handhaving van de openbare orde zonder dat een inrichting volledig wordt gesloten en zonder dat er later discussie moet rijzen over de juiste rechtsgrond.
- het is positief dat er een rechtstreekse toegang tot het bestuurlijk sanctieregister wordt voorzien, maar de **termijnen** worden nu wel ingekort naar 50 (+30) werkdagen. Indien het DIOB (die naar de letter van het voorontwerp enkel een ordetermin krijgt) niet tijdig advies verleent (cf. ook afhankelijk van derden, zonder antwoordtermijn), kan de gemeente nog steeds in tijdsnood verkeren. Dat is des te problematischer nu het advies van het DIOB verplicht wordt gesteld. De hele operationele flow van het integriteitsonderzoek is zeer onduidelijk alsook

onderhevig aan onrealistische termijnen. De vraag stelt zich dan ook hoe het nieuw op te richten DIOB dit gaat bolwerken wanneer zij van alle Belgische gemeenten adviesvragen gaat krijgen indien die gemeenten een vergunning willen weigeren of een inrichting willen sluiten. Vandaar het voorstel om bij het uitblijven van een beslissing binnen de vastgestelde of verlengde termijn, de vergunning te beschouwen als “geacht te zijn geweigerd”.

4.2.5. Zorg voor een versterking van de informatiepositie van de lokale besturen

De versterkte informatiepositie van het lokaal bestuur in het kader van het vooropgestelde integriteitsonderzoek (ontwerp-artikel 119ter §6 Nieuwe Gemeentewet) is alvast een meerwaarde maar zou verder nog uitgebreid kunnen worden.

Zo kunnen volgende informatiebronnen voor gemeenten zeer relevant zijn in het gemeentelijk integriteitsonderzoek en kunnen ze ervoor zorgen dat het DIOB enigszins ontlast wordt met al te veel aanvragen die de gemeente ook zelf zou kunnen uitvoeren (al dan niet in een samenwerkingsverband, of door het ARIEC):

- open bronneninformatie
- een rechtstreekse toegang tot het centraal strafregister (wijziging van artikel 594 Wetboek van Strafvordering nodig en niet 595-596Sv.).
- andere gemeenten contacteren om informatie te bekomen over bepaalde personen.
- Een onrechtstreekse toegang tot de politionele databanken kan ook een belangrijke informatiebron zijn. Ook hier is krachtens artikel 44/11/7 j° 44/11/9 §2 j° 44/11/12 WPA wel een Koninklijk Besluit nodig.
- Fiscale (zie artikel 337 WIB1992 en artikel 93bis WBTW) en sociaalrechtelijke gegevens van sociale en economische inspectiediensten
- Ook andere inspectiediensten, zoals de economische of Vlaamse inspectiediensten, kunnen belangrijke informatie aanleveren voor de gemeente. Hiertoe is evenwel een wetswijziging, respectievelijk een samenwerking/afstemming met het Vlaamse DIOB initiatief noodzakelijk.
- Bovendien is het aangewezen om gemeenten ook de bevoegdheid te geven om andere actoren (zoals notarissen, vastgoedmakelaars, autoverhuurbedrijven, nutsbedrijven en distributienetbeheerders) te kunnen bevragen.

Het **centraal register van integriteitsonderzoeken** is positief maar heeft helaas een **beperkte meerwaarde**. Via het hit/no hit systeem is het goed dat de lokale besturen zich op beslissingen van andere steden en gemeenten kunnen baseren. Maar de sluitingen op basis van de drugswet, art. 135 §2 NGW... worden niet opgenomen in dit register terwijl deze een heel sterke indicatie kunnen geven. We stellen dus voor om ook de beslissingen van de burgemeester krachtens artikel 134 quater, quinquies en septies NGW en 9bis drugswet in het register op te nemen.

4.2.6. Vraag naar overgangsbepalingen

Deze kaderwet veronderstelt vele uitvoeringsbesluiten en het ontwerp voorziet geen overgangsbepalingen. Het risico is groot dat de lokale besturen niet langer beroep kunnen doen op hun bevoegdheden op basis van artikel 135 NGW zodra de nieuwe wet in werking treedt. Want bijzondere wetgeving (wet bestuurlijke handhaving) heeft voorrang op algemene wetgeving (NGW). Zolang er geen DIOB is, zullen er ook geen nationale risicoanalyses zijn, geen KB en dus ook geen lokale vertaalslag. De raag rijst wat dit betekent dit voor de bestaande integriteitsonderzoeken die gebaseerd zijn op de NGW?

Zodra de DIOB operationeel is, is de kans groot dat het verplicht advies van de DIOB een 'bottleneck' creëert (want zonder advies van de DIOB is een weigering/opheffing/sluiting niet mogelijk). Het risico bestaat dat de DIOB overstelpt wordt met adviesaanvragen. Dit kan tot gevolg hebben dat de gemeenten geen tijdig advies zullen ontvangen en *de facto* niet kunnen weigeren/opheffen/sluiten. Ter vergelijking: het Nederlands Bureau BIBOB behandelt ongeveer 300 adviesaanvragen per jaar.