

VVSG-advies bij ontwerp van decreet houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling en oprichting DIOB

Waarover gaat het?

Advies bij ontwerp van decreet houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling en oprichting DIOB

Verantwoordelijke stafleden

Koen Van Heddeghem en Björn Cools

Belang voor de lokale besturen

Versterken van de lokale bestuurlijke handhaving ondermijnende criminaliteit

Samenvatting advies:

Op dezelfde datum van goedkeuring door de federale regering (27 januari 2023) heeft de Vlaamse regering ook voor het ontwerpdecreet houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling en oprichting DIOB groen licht gegeven. Minister Demir vraagt advies aan de VVSG over het ontwerp van decreet.

De VVSG ondersteunt het doel van het ontwerp maar stelt vast dat er geen afstemming is tussen de verschillende beleidsniveaus over de regelgeving die een integriteitsbeoordeling door lokale besturen toelaat. Door het gebrek aan afstemming zullen de lokale besturen geconfronteerd worden met verschillende procedures en zelfs 2 DIOB's naargelang de materie en bevoegdheid. Dit zal de bestaande handhavende bevoegdheden van de lokale besturen niet ten goede komen en de praktijk zo goed als onwerkbaar maken.

Wat het federale wetsontwerp te veel heeft, heeft het ontwerpdecreet tekort. In tegenstelling tot het federale wetsontwerp is dit ontwerpdecreet minder detaillistisch en directief uitgewerkt wat op zich mogelijkheden biedt voor de lokale besturen maar anderzijds ook nog heel wat interpretatieve vragen opwerpt waardoor het kader waarbinnen kan worden gewerkt ook onduidelijk blijkt te zijn. Dit ontwerp van decreet biedt mogelijkheden maar er is nog nood aan meer duidelijkheid (praktische haalbaarheid en beter evenwicht tussen rechtswaarborgen en daadkracht).

Inhoud

1.	Situering	2
2.	Krachtlijnen in het ontwerpdecreet	2
2.1.	Integriteitsonderzoek en -beoordeling door de gemeente	2
2.2.	Oprichting Dienst Integriteitsbeoordelingen Openbare besturen (DIOB)	4
2.3.	Uitwisseling van gegevens.....	4
2.3.1.	Via nationale en internationale samenwerking	4

2.3.2.	Met nutsbedrijven en distributiebeheerders	4
3.	Advies	5
3.1.	Nood aan afstemming tussen Vlaams en federaal regelgevend initiatief.....	5
3.2.	Nood aan duidelijke afbakening	5
3.3.	Nood aan duidelijke toepassingsmodaliteiten	6

1. Situering

Dit ontwerp van decreet vertrekt vanuit het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024: *“We creëren een decretaal kader voor de weigering, schorsing of intrekking van (omgevings-) vergunningen, subsidies, concessies en overheidsopdrachten, indien blijkt dat een burger of onderneming crimineel is, of er een ernstige risico bestaat op georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Dit gebeurt aan de hand van een integriteitsonderzoek. We willen een geëngageerde en betrouwbare partner zijn van lokale overheden, andere deelstaten, de federale overheid en internationale partners in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Hiervoor sluiten we de nodige samenwerkingsakkoorden. We zullen actief pleiten voor een kader inzake gegevensuitwisseling tussen overheden, zodat alle overheden hun handhavingsbevoegdheden ten volle kunnen benutten.”*

En de beleidsnota 2019-2024 Justitie en Handhaving van minister Zuhal Demir: *“Aangezien regionale en lokale overheden erkenningen, vergunningen en subsidies verlenen en activiteiten ondersteunen kunnen ze het risico lopen om, onbewust en ongewild, de activiteiten van criminele ondernemers hierdoor te faciliteren. In het bijzonder om deze redenen is het daarom belangrijk dat de lokale overheden de nodige regelgevende instrumenten ter beschikking gesteld krijgen om een bestuurlijke aanpak te organiseren, op maat van de eigen veiligheidsdiagnostiek en ter aanvulling van de gerechtelijke aanpak.”*

We verwijzen naar de historiek in de nota betreffende het federale wetsontwerp gemeentelijk integriteitsonderzoek en oprichting DIOB. Op dezelfde datum van goedkeuring door de federale regering (27 januari 2023) heeft de Vlaamse regering ook voor het ontwerpdecreet houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling en oprichting DIOB groen licht gegeven. Minister Demir vraagt advies aan de VVSG over het ontwerp van decreet. We verwijzen ook nog naar de rol die de VVSG op dit moment heeft in de stuurgroep/ begeleiding van de tien piloten die via minister Demir toegang verkregen tot de beeldvormingstool Graydon – zie [Vlaanderen stelt criminaliteitsplatform ter beschikking aan 10 pilootregio's \(vvsg.be\)](https://www.vvsg.be/nieuws/2023/01/27/vlaanderen-stelt-criminaliteitsplatform-ter-beschikking-aan-10-pilootregio's)

2. Krachtlijnen in het ontwerpdecreet

2.1. Integriteitsonderzoek en -beoordeling door de gemeente

Een openbaar bestuur kan beslissen dat een recht dat op basis van Vlaamse regelgeving via een administratieve rechtshandeling wordt verleend, wordt:

- geweigerd,
- geschorst,
- ingetrokken,
- opgeheven of
- aan bijzondere voorwaarden onderworpen

wanneer er ernstige aanwijzingen zijn dat de begunstigde dit recht misbruikt, zal misbruiken of laat misbruiken om rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan ernstige sanctioneerbare feiten. (= *aanwijsbaar ernstig risico, gebaseerd op feiten, omstandigheden of redelijke vermoedens, bestaat dat het recht, toegekend via de administratieve rechtshandeling, wordt misbruikt of zal worden misbruikt om toe te laten dat uit eerder gepleegde sanctioneerbare feiten bekomen voordelen, al dan niet financieel van aard, worden benut of sanctioneerbare feiten te plegen*)

Wanneer het misbruik van het recht betrekking heeft op een inrichting kan het bevoegde openbaar bestuur beslissen om de inrichting **tijdelijk of permanent te sluiten**.

Bij de integriteitsbeoordeling wordt rekening gehouden met de ernst van de feiten en de relatie van de houder of aanvrager van het recht tot de sanctioneerbare feiten, in het bijzonder

- de wijze waarop hij bij deze sanctioneerbare feiten is betrokken;
- of hij direct of indirect leiding geeft of heeft gegeven aan een rechtspersoon die deze sanctioneerbare feiten heeft begaan;
- of een derde die, de facto of de jure, een dominante positie tegenover hem inneemt, sanctioneerbare feiten heeft gepleegd.

Het integriteitsonderzoek

- wordt gevoerd binnen een vervaltermijn van **30 werkdagen** (verlengbaar met 30 dagen)
- kan enkel betrekking hebben op de natuurlijke en rechtspersonen die de begunstigden zijn van het recht of diens gekende of vermoedelijke lastgever
- wordt uitgevoerd door het bevoegde bestuur of door de DIOB.
- wordt gevoerd **onder het gezag en de verantwoordelijkheid** van het openbaar bestuur of de DIOB.
- brengt het **openbaar ministerie op de hoogte** van het voornemen om een integriteitsonderzoek in te stellen

Het bevoegde openbare bestuur en de DIOB kunnen in het kader van het integriteitsonderzoek een verzoek tot mededeling van persoonsgegevens en informatie richten aan:

- de geïntegreerde politie;
- het centraal strafregister;
- de inlichtingen- en veiligheidsdiensten;
- de Cel voor financiële informatieverwerking;
- de Algemene Administraties van de fiscaliteit, de Bijzondere Belastinginspectie en de Douane en Accijnzen van de Federale Overheidsdienst Financiën;

- de sociale inspectiediensten;
- de economische inspectie;
- de Dienst Vreemdelingenzaken;
- het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen;
- het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten;
- het European Criminal Records Information System;
- de Vlaamse Inspectiediensten;
- de beboetingsinstanties zoals bedoeld in het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving; de openbare besturen die bevoegd zijn inzake de toekenning van het recht;
- gemeentelijke en provinciale inspectiediensten;
- elke dienst door de Vlaamse regering aangeduid.

En ook tot de gerechtelijke overheden.

2.2. Oprichting Dienst Integriteitsbeoordelingen Openbare besturen (DIOB)

De Vlaamse regering sluit een samenwerkingsakkoord tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten af met betrekking tot de deelname aan de Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, zoals opgericht zal worden door het federale niveau. Als het sluiten van een samenwerkingsakkoord niet kan, richt de Vlaamse regering een DIOB op.

Opdracht DIOB: op vraag van het verzoekende openbaar bestuur, voert de DIOB een integriteitsonderzoek uit en levert een gemotiveerd en niet-bindend advies over de integriteitsbeoordeling.

2.3. Uitwisseling van gegevens

2.3.1. Via nationale en internationale samenwerking

De Vlaamse regering kan de DIOB machtigen zich aan te sluiten bij internationale netwerken bestaande uit buitenlandse equivalente instellingen en kan samenwerkingsovereenkomsten afsluiten. De Vlaamse regering kan de DIOB machtigen zich aan te sluiten bij een netwerk van equivalente instellingen in België.

2.3.2. Met nutsbedrijven en distributiebeheerders

De DIOB en een openbaar bestuur kunnen met de nutsbedrijven en distributienetbeheerders een protocol afsluiten om nuttige gegevens in te winnen in het kader van het uitvoeren van integriteitsbeoordelingen.

De nutsbedrijven of de distributienetbeheerders moeten de gegevens binnen een termijn van 14 dagen na ontvangst van de aanvraag bezorgen.

3. Advies

3.1. Nood aan afstemming tussen Vlaams en federaal regelgevend initiatief

Het is uitermate belangrijk dat de **initiatieven op federaal en Vlaams niveau** op mekaar worden **afgestemd** en dat er voor lokale besturen eenduidige mechanismen worden voorzien.

Zie M.v.T. bij ontwerpdecreet: *“Het is dus duidelijk dat de hele problematiek van de bestuurlijke handhaving van georganiseerde criminaliteit en de informatiedeling die daarbij noodzakelijk is niet op één bestuursniveau kan worden opgelost, maar dat elk bestuursniveau binnen de eigen bevoegdheden een regeling zal moeten uitwerken. Zowel Vlaanderen als de federale overheid kunnen hiervoor binnen de eigen bevoegdheden een DIOB oprichten, al is het ook mogelijk om één interfederale DIOB op te richten bij samenwerkingsakkoord. Vlaanderen wil in eerste instantie via een samenwerkingsakkoord aansluiten bij de federale DIOB, maar de Vlaamse regering krijgt bij dit decreet ook de bevoegdheid om zelf een eigen DIOB op te richten indien de andere overheden geen samenwerkingsakkoord hierover zouden willen uitwerken. Een integriteitsbeoordeling louter op basis van Vlaamse informatie zal onvolledig zijn, maar ook een integriteitsbeoordeling op basis van louter federale informatie zal de nodige hiaten vertonen.”*

De Vlaams regering bevestigt dat zij maar een beperkte bevoegdheid heeft in het kader van integriteitsonderzoeken. Zij is wel bevoegd om dit te regelen in het kader van onder meer milieu, RO, handelsvestigingsbeleid, toegang tot beroepen en een aantal elementen van justitie en bestuurszaken voor zover deze gelinkt zijn aan hun bevoegdheden.

Indien er een **samenwerkingsakkoord gesloten** wordt tussen het federale en Vlaamse niveau, zal Vlaanderen GEEN eigen DIOB oprichten. In dat geval zullen zij gebruik maken van het federale DIOB. De inhoud van het integriteitsonderzoek is echter totaal verschillend. Zo kan het DIOB binnen de Vlaamse materie ook andere diensten bevragen zoals de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Ook de lijst van strafbare/sanctioneerbare feiten en de behandelingstermijnen verschillen.

Indien er **geen samenwerkingsakkoord** komt, zal er wel een Vlaams DIOB opgericht worden. Dit wordt voor de lokale besturen zeer verwarrend en het zal van de materie afhangen wie ze moeten bevragen. Vlaanderen geeft echter ook toe dat als er geen overeenkomst komt, zij nooit een volledig beeld zullen hebben van integriteit van de betrokkene. Zij zijn immers niet bevoegd om de federale diensten te verplichten om informatie aan hun te verlenen. Vlaanderen zal dus enkel op haar eigen informatie moeten terugvallen wat een vertekend beeld kan geven.

3.2. Nood aan duidelijke afbakening

Het decreet geeft het lokaal bestuur in theorie meer bestuurlijke discretionaire bevoegdheden om handhavend op te treden en daarnaast is het toepassingsgebied zeer uitgebreid:

- Enerzijds komt **eender welke overtreding** in aanmerking waarvoor een strafrechtelijke of bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd (art. 2, 4°) Het werken met een limitatieve lijst zoals in het federale wetsontwerp lijkt dan meer duidelijkheid te bieden. Indien die lijst ruim omschreven wordt, zoals in het wetsontwerp, dan kan er zich daar ook geen praktisch probleem mee stellen. De federale lijst dekt zo goed als alle ernstige vormen van criminaliteit.
- Anderzijds zijn de **rechten** die de overheid mag weigeren/intrekken, niet beperkt, behalve dat het om een Vlaamse bevoegdheid moet gaan. Bv. "inrichting" (die de gemeente mag sluiten, art. 3 § 2) is niet gedefinieerd.

Beide vragen een verduidelijking of afbakening.

3.3. Nood aan duidelijke toepassingsmodaliteiten

- Er moet duidelijkheid geschapen worden over de verplichting tot integriteitsonderzoek: het lokaal bestuur kan autonoom beslissen of een integriteitsonderzoek noodzakelijk is, maar er is noodzaak om te concretiseren wat ernstige aanwijzingen zijn.
- Er moet duidelijkheid geschapen worden over wanneer het lokaal bestuur of de DIOB optreedt: uit de memorie blijkt dat het lokaal bestuur beslist wanneer dit kan, wat positief is inzake lokale autonomie, maar het zou ook positief zijn moest de DIOB zelf ook een beslissing kunnen nemen om een onderzoek te starten (capaciteit/ expertise van kleinere gemeenten)
- Er wordt niet tot in detail omschreven welke procedurele waarborgen er zijn, maar er wordt duidelijk verwezen naar ernst, relatie, proportionaliteit... wat duidt op een vertrouwen in het lokaal bestuur om een beslissing te nemen rekening houdend met de beginselen behoorlijk bestuur. Niettemin moet men de rechtswaarborgen in hoofde van de betrokkene ietwat meer omschrijven overeenkomstig het advies van de Raad van State bij het federale wetsontwerp, zonder te vervallen in procedurele grendels.
- Lokale besturen moeten zelf een register/bestand bijhouden van integriteitsonderzoeken, wat grensoverschrijdend werken niet bevordert. Een centraal register geniet de voorkeur. De koppeling met het Vlaams sanctieregister en het toekomstig Vlaams bestuurlijk maatregelenregister is positief.
- Er wordt voorzien in een verplichte kennisgeving aan het openbaar ministerie vooraleer men kan starten met het integriteitsonderzoek. Het lokaal bestuur moet dan 30 dagen wachten, maar wat gebeurt intussen met de termijnen behandeling van bijvoorbeeld een aanvraag van omgevingsvergunning? Loopt die verder? We vragen hier aandacht voor de invloed van deze procedure op het verloop van andere interne vergunningsprocedures.

- Niet-verplicht en niet-bindend advies van DIOB
 - Bij indicaties door DIOB: lokale autonomie om risicobeoordeling te maken
 - Zonder indicaties van DIOB: geen lokale autonomie