

VVSG - Advies bij voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving – 19 oktober 2022

Samenvatting advies VVSG

Dit wetsontwerp is voor de lokale besturen van groot belang opdat de burgemeesters en lokale besturen **meer wettelijke instrumenten** krijgen om bestuurlijk handhavend en krachtdadig op te treden tegen ondermijnende criminaliteit. De huidige maatregelen moeten ondubbelzinnig **wettelijk verankerd** worden. Maar de **bestaande bevoegdheden** in hoofde van de burgemeester op grond van artikel 135§2 NGW moeten onverminderd blijven bestaan.

De nieuwe wetgeving moet eveneens de nodige flexibiliteit laten voor lokale eigenheden en 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.

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.

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.

Samengevat zijn een versterkte informatiepositie en actiemogelijkheden van een (lokaal) bestuur tegen ondermijnende criminaliteit zijn noodzakelijk. De ratio van het voorontwerp kan alleen maar worden toegejuicht. Het wetsontwerp komt deels tegemoet aan wat wij als VVSG in het verleden hebben gevraagd maar er zijn nog steeds belangrijke **procedurele grendels** die de efficiëntie en snelheid van het lokale handhaven kunnen ondermijnen.

Inhoud

1.	Situering	3
2.	Methodiek: zes toetsstenen.....	3
3.	Vier krachtlijnen in het wetsontwerp gemeentelijke bestuurlijk handhaving	4
3.1.	Integriteitsonderzoek door de gemeente.....	4
3.2.	Oprichting Directie Integriteitsbeoordelingen Openbare besturen (DIOB)	5
3.3.	Oprichting Arrondismentele Informatie- en Expertise Centra (ARIEC).....	5
3.4.	Wijzigingen aan Nieuwe Gemeentewet en Drugwet	6
4.	Advies & aanbevelingen.....	6
4.1.	Advies VVSG	6
4.2.	Aanbevelingen VVSG	8
4.2.1.	Ondermijn de bestaande lokale barrièrewerking niet.....	8
4.2.2.	Ontgrendel de zware procedurele grendels van het wetsontwerp	10
4.2.3.	Behoud van de huidige handhavingsmogelijkheden.....	12
4.2.4.	Het belang van het subsidiariteit en proportionaliteit bij het integriteitsonderzoek.....	12
4.2.5.	Zorg voor een versterking van de informatiepositie van de lokale besturen	13
5.	Artikelsgewijze bespreking van het wetsontwerp en de memorie en technische vragen....	14

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 14 september 2022 het wetsontwerp “bestuurlijke handhaving” goedgekeurd. Minister van Binnenlandse Zaken Annelies Verlinden heeft nu een advies gevraagd over dit wetsontwerp aan de Raad van State, de Gegevensbeschermingsautoriteit, de Verenigingen van Steden en gemeenten. De VVSG is gevraagd haar advies te verstrekken tegen medio oktober. Dit advies werkt verder op de nota van de Raad van Bestuur van 20 april 2022.

2. Methodiek: zes toetsstenen

Het wetsontwerp wordt 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

Artikelen 36 tot en met 40 van het wetsontwerp – wordt artikel 119 ter NGW

- 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!)
 - Indien vestiging of uitbating gekoppeld is aan vergunning: CBS kan vergunning weigeren, schorsen of opheffen + motiveren
 - Indien vestiging of uitbating niet gekoppeld is aan vergunning: CBS kan inrichting sluiten + motiveren
- Het integriteitsonderzoek:
 - wordt uitgevoerd onder het gezag en de verantwoordelijkheid van de burgemeester
 - Heeft enkel betrekking op de personen die in rechte of in feite belast zijn met de uitbating (kan worden uitgebreid)
- Wat houdt dit verplicht integriteitsonderzoek in?
 - advies van lokale politie
 - raadplegen van:
 - publieke gegevensbanken
 - gemeentelijke gegevensbanken
 - Strafregister
 - NIEUW: centraal register integriteitsonderzoeken
- Vergunning weigeren/schorsen/opheffen of sluiten van inrichting indien:
 - Aanwijsbaar ernstig risico dat uitbating gebruikt wordt:
 - om voordelen, al dan niet financieel van aard, uit eerder gepleegde strafbare feiten te benutten
 - worden om strafbare feiten te plegen
 - ernstige aanwijzingen zijn dat er strafbare feiten gepleegd zijn om de uitbating te exploiteren
- lijst met strafbare feiten
- 'herstelprocedure' indien uitbater nieuwe elementen aanbrengt
- Hoorplicht tav uitbater/aanvrager
- 2 of meer gemeenten kunnen samenwerken i.k.v. integriteitsonderzoek
- KB bepaalt verder regels risicoanalyse en procedure integriteitsonderzoek

- Gans luik over gegevensverwerking in kader van integriteitsonderzoek:
 - Protocolakkoord tussen gemeente en overheidsdiensten
 - Protocolakkoord zonale veiligheidsraad i.v.m. gerechtelijke gegevens
 - Welke gegevens er verwerkt mogen worden (financiële, administratiefrechtelijke en gerechtelijke gegevens)
- Gemeentelijk bestand integriteitsonderzoeken (5 jaar)

3.2. Oprichting Directie Integriteitsbeoordelingen Openbare besturen (DIOB)

Artikelen 3 tot en met 31 van het wetsontwerp

- onder gezag van minister van BIZA en minister van Justitie
- 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
- iedere gemeente bezorgt beslissing i.k.v integriteitsonderzoek (weigering, schorsing, opheffing of sluiting) aan DIOB
- NIEUW: gemeente raadpleegt rechtstreeks centraal register integriteitsonderzoeken (artikel 11 – 12)
- levert gemotiveerd en niet-bindend advies af in het kader van het gemeentelijk integriteitsonderzoek
- gemotiveerde adviesaanvraag door gemeente indien na eigen onderzoek te weinig info heeft om gemotiveerde beslissing te nemen
- NIEUW: ***“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.”***
 - adviesverlening door DIOB binnen 30 werkdagen
 - DIOB kan info en persoonsgegevens vragen bij heel wat instanties en inspectiediensten
 - DIOB kan info vragen bij gerechtelijke overheden
 - DIOB kan gegevens vragen bij diensten die onder Gemeenschappen en gewesten vallen mits een samenwerkingsakkoord

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

Artikelen 32 tot en met 34 van het wetsontwerp.

- Taak ARIEC:
 - biedt ondersteuning aan lokale besturen en/of lokale politie

- ontwikkelt en verspreidt goede praktijken en draaiboeken
 - sensibiliseert en informeert
 - bouwt juridische expertise en strategieën uit
 - coördineert bovenlokale controleacties
 - verzamelt en zoekt relevante informatie op
 - zorgt voor adequate informatiedoorstroming
- = telkens in het kader van de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit

3.4. Wijzigingen aan Nieuwe Gemeentewet en Drugwet

- **Nieuw artikel 133ter NGW**
 - §1 Bestuurlijke verzegeling door burgemeester bij politiemaatregel
 - §2 Bestuurlijke dwangsom door burgemeester bij politiemaatregel
- **Aanpassing artikel 134ter, 134quinquies, 134sexies, 134septies NGW**
- GAS mogelijk voor overtreden strafrechtelijke en bestuurlijke verzegeling

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:
 - De oprichting van een Centraal Register voor Integriteitsonderzoeken
 - De oprichting ARIEC in elke provincie
 - De oprichting en ondersteuning van DIOB

Het is immers 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 uitbatingvormen 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 (zie ook 4.2.5)**. 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 kunnen 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. Ook hier is krachtens artikel 44/11/7 j° 44/11/9 §2 j° 44/11/12 WPA wel een Koninklijk Besluit nodig.
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. Ondermijn de bestaande lokale barrièrewerking niet

Ondermijnende criminaliteit kent geen grenzen. Het is belangrijk dat bestaande lokale barrièrewerking niet ondermijnd wordt. Georganiseerde en ondermijnende criminaliteit zijn niet aan grenzen gebonden, zowel qua **modus operandi** als **geografisch**. Het wetsontwerp legt wel een preventieve aanpak vast binnen bepaalde grenzen, maar dit werkt juist het waterbedeffect in de hand.

Economische sectoren worden éénmaal per jaar bij KB bepaald, waarna de gemeenteraad een gefundeerde selectie op basis van een risicoanalyse moet maken. Dit is een rigide systeem dat juist dergelijke vormen van criminaliteit in de hand zal werken. DIOB maakt een risicoanalyse op federaal niveau, maar de gemeenteraad moet zelf nog een risicoanalyse laten maken voor ze een sector/activiteit aannemen. Dit is dubbel werk en zeer moeilijk voor kleine besturen. Het is 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, door het instrument van het integriteitsonderzoek enkel en

alleen te beperken tot uitbatingen, wordt de ondermijnende criminaliteit verder vrij spel gegeven.

Het integriteitsonderzoek zou ook mogelijk moeten zijn in volgende gevallen:

1. Overheidsopdrachten en concessies van diensten
2. Subsidies
3. 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).

(Georganiseerde) **ondermijnende criminaliteit kruipt waar het niet gaan kan**. 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

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 de 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 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 een manifest wantrouwen in de lokale besturen en kan bovendien problemen opleveren in het licht van de termijn die het lokaal bestuur krijgt voor een integriteitsonderzoek.

- **Niet de ganse sector onderworpen worden aan een integriteitsscreening**

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.

Twee opties worden hieronder weergegeven. Beide opties maken het mogelijk 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.

- 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
- 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.

- **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 van 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 uitgehold:

- De grootste vrees is 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.
- In het voorontwerp en de memorie wordt dit weliswaar open gelaten, doch het is onzeker of de Raad van State dit ook zo zal interpreteren en zich niet de vraag zal stellen of het überhaupt nog kan een gemeentelijk integriteitsonderzoek op te leggen indien een bijzondere regelgeving dit beperkt tot integriteitsonderzoeken in de aanpak van ondermijnende criminaliteit.
- Dit kan eenvoudig worden opgelost:
“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.

Of

Via toevoeging in artikel 135 NGW zelf.

- De afdwingbaarheid van bestuurlijke maatregelen van de burgemeester (bijv. sluiting van een inrichting) wordt versterkt door de bestuurlijke verzegeling en de bestuurlijke dwangsom. De mogelijkheid tot bestuurlijke verzegeling is absoluut een meerwaarde, maar kan enkel via een besluit burgemeester. Dus bij een sluiting op basis van het integriteitsonderzoek, waarvoor het CBS dan bevoegd is, zou dit niet kunnen.

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. Volgens aspecten in het wetsontwerp zijn positief:

- het **integriteitsonderzoek** krijgt een **wettelijke basis** krijgt 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 tweetrapsstelsel zien: een 'basisscreening' gebeurt voor de overgrote meerderheid van de inrichtingen en bij duidelijke aanwijzingen van ondermijning gebeurt er een grondig onderzoek bij 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, en dit op straffe van nietigheid van het integriteitsonderzoek. Indien het DIOB (die naar de letter van het voorontwerp enkel een ordeterminijn 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 kunnen 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 vaststellingen van de sociale inspectiediensten 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.
- 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.

Informatieveiligheid: het wetsontwerp legt hier alle verantwoordelijkheid bij de burgemeester als verwerkingsverantwoordelijke. De vraag rijst hoever de verantwoordelijkheid van de burgemeester over deze informatie reikt? Dit staat deels haaks op alle andere regelgeving, waarbij het lokaal bestuur wordt aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke.

5. Artikelsgewijze bespreking van het wetsontwerp en de memorie en technische vragen

De opmerkingen worden bij de bijlagen zelf geformuleerd:

- Zie 20221019_techische opmerkingen bij voorontwerp van wet bestuurlijke handhaving_BIJLAGE 1
- 20221019_techische opmerkingen bij MVT bestuurlijke handhaving_BIJLAGE 2