
Bureau van 17 oktober 2022 – Nota 80

Voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving – nieuwe versie

I. Voorwerp

Op 14 september 2022 is Brulocalis door de minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw Annelies Verlinden, gevraagd om een advies uit te brengen **over de nieuwe versie** van het “*voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordelingen voor Openbare Besturen*”. Het voorontwerp van wet is op 14 september 2022 **in eerste lezing door de regering goedgekeurd**.

Ter herinnering: het bureau van Brulocalis had **op 14 maart 2022** al een advies uitgebracht over een eerdere versie, getiteld “het voorontwerp van wet inzake de gemeentelijke bestuurlijke handhaving van ondermijnende criminaliteit”. Het bureau had op **29 augustus 2018** ook een advies uitgebracht over een soortgelijk wetsontwerp dat tijdens de vorige legislatuur was ingediend. (zie bijlagen 1 en 2)

De **nieuwe versie van het voorontwerp van wet is inhoudelijk vergelijkbaar met het vorige ontwerp**, behalve voor onderstaande opmerkingen, die verder in de bijlage worden toegelicht.

Het huidige voorontwerp wil “**ondermijnende**” **criminaliteit** bestrijden door de gemeenten nieuwe bevoegdheden te geven:

- De gemeenten zullen bepaalde **inrichtingen kunnen onderwerpen aan een integriteitsonderzoek** om na te gaan of zij een crimineel doel nastreven en, zo ja, hen verbieden hun economische activiteit voort te zetten. Zij zullen op federaal niveau worden ondersteund door een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (DIOB) en een Arrondissementeel Informatie- en Expertisecentrum (ARIEC).
- De burgemeester krijgt op het vlak van bestuurlijke politiebevoegdheden **meer slagkracht voor het sluiten van inrichtingen**, onder meer met de verzegeling en de dwangsom.

II. Analyse

We behandelen hier drie zaken:

1. Praktische uitvoerbaarheid van het mechanisme waarin het voorontwerp van wet voorziet;
2. Overzicht van de belangrijkste verschillen tussen het nieuwe voorontwerp en het vorige
3. Herhaling van eerdere grieven.

1. Praktische uitvoerbaarheid van het mechanisme waarin het voorontwerp van wet voorziet

Eerst kijken we of het integriteitsonderzoek **haalbaar** is of niet. Er wordt inderdaad verwacht dat de gemeenten:

1.1 *alleen inrichtingen doorlichten binnen de sectoren die in hun politieverordening zijn omschreven*

De sectoren zelf worden jaarlijks vastgesteld in een Koninklijk Besluit.

1.2. **alle inrichtingen binnen de vastgestelde sectoren doorlichten.**

Bijvoorbeeld, als de stad Brussel een verordening aanneemt op grond waarvan de horeca-inrichtingen op haar grondgebied doorgelicht worden, zou zij ongeveer 1600 inrichtingen moeten doorlichten. Als Schaarbeek alle open snackbars/frituren wil doorlichten, zou dat neerkomen op bijna 200 inrichtingen.

1.3. *voorzien in redelijke termijnen, per sector, om onderzoeken in te stellen en/of af te sluiten*¹.

Bijvoorbeeld: als we één jaar beschouwen als een redelijke termijn om na de inwerkingtreding van de politieverordening met het onderzoek te beginnen, zou dit neerkomen op:

- voor de horeca-inrichtingen in de stad: per dag starten met de doorlichting van meer dan 6 inrichtingen.
- voor snackbars/frituren in Schaarbeek: per dag starten met de doorlichting van bijna één inrichting.

Gezien het nieuwe en technische karakter van het instrument van de bestuurlijke handhaving zal het moeilijk zijn redelijke termijnen te ramen waarbinnen de onderzoeken moeten worden gestart en/of afgesloten.

1.4. *beschikken over 50 werkdagen, eenmaal verlengbaar met 30 werkdagen, om het onderzoek uit te voeren.*

Deze termijn is in de nieuwe versie ingekort. In de vorige versie moest het onderzoek worden uitgevoerd binnen 60 werkdagen na de kennisgeving, die eenmaal met 40 dagen kon worden verlengd. Deze termijnen lijken ons te kort, aangezien er bij elk onderzoek in principe het volgende moet gedaan worden:

- inkijken van databanken zoals het centraal register van integriteitsonderzoeken; informatie opvragen bij gemeentelijke diensten, het centraal strafregister inkijken, de sociale media doorlichten. De mogelijkheid om op straat mensen vragen te stellen is in de nieuwe versie geschrapt (wat positief is).
- Advies vragen aan de partners: ARIEC, politiezones, gerechtelijke autoriteiten.
- Het advies van de DIOB vragen. Dat advies is nodig om de inrichting krachtens het voorontwerp van wet daadwerkelijk te kunnen sluiten. De DIOB heeft zelf een termijn van 5 dagen om het verzoek ontvankelijk te verklaren en 30 dagen om advies uit te brengen aan de gemeente (waardoor de termijn waarbinnen het onderzoek moet worden afgerond met evenveel dagen wordt ingekort). De DIOB moet voor zijn advies ook eerst talrijke externe diensten raadplegen: belastingdienst, vreemdelingendienst, FAVV, sociale inspectie, enz. Op zich is de verplichting om het advies van de DIOB in te winnen positief voor de gemeente omdat het haar beslissing tot sluiting meer rechtszekerheid geeft. Het risico bestaat echter dat dit zal leiden tot een **grotere werklast voor de DIOB**, aangezien gemeenten **systematisch het advies van de DIOB** zullen willen inwinnen. Bij het inkijken van het register zullen zij immers ofwel een “geen hit”-resultaat bekomen en het advies van de DIOB vragen om zeker te zijn dat zij niets over het hoofd zien; ofwel zullen zij een “hit”-resultaat hebben verkregen en zullen zij noodzakelijkerwijs het advies moeten vragen om tot afsluiting over te kunnen gaan.
- een degelijk administratief verslag opstellen, het besluit motiveren en het punt laten bespreken in het schepencollege.

Gelet op het aantal uit te voeren onderzoeken, de technische informatie die verwerkt moet worden en de vele partners die geraadpleegd moeten worden, is **het zeer waarschijnlijk dat de gemeenten moeilijk deze korte termijnen zullen kunnen naleven**. Hoewel er geen verplichting bestaat om alle databanken in te kijken of het advies in te winnen van alle betrokken partners (behalve van de DIOB indien men tot een sluiting wil overgaan), zal het achterwege laten van die inzage en de adviezen uiteindelijk de juridische gegrondheid van het genomen besluit aantasten.

¹ Het is niet duidelijk waarom de verordening moet voorzien in een termijn om het onderzoek af te sluiten, aangezien in het voorontwerp reeds maximumtermijnen zijn opgenomen. Cf. art. 119ter, §4, 2° lid NGW.

De verantwoordelijkheid ligt echter wel bij de gemeente. Om deze redenen **vrezan wij dat het voorontwerp in de praktijk niet doeltreffend en werkbaar zal zijn**, waardoor het hele mechanisme zijn doel dreigt voorbij te schieten.

2. Overzicht van de belangrijkste verschillen tussen het nieuwe voorontwerp en het vorige (zie gedetailleerde analyse in bijlage)

In de nieuwe versie zijn enkele zaken in **positieve** zin gewijzigd (zie de opmerkingen in het groen in de bijlage). Hier vermelden wij de volgens ons mogelijk problematische verschillen met de eerste versie:

2.1. De gemeente kan bij een onderzoek het centraal register van integriteitsonderzoeken inkijken. Als een andere gemeenten een besluit tot weigering van vestiging of tot sluiting heeft genomen, dan ontvangt de gemeente die het register inkijkt een "hit"-besluit en een kopie van dat besluit; anders ontvangt zij een "no hit"-besluit. In tegenstelling tot de vorige versie **zal de Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen het register op vraag van een gemeente niet inkijken om een "hit / geen hit" mee te delen**: de gemeente zal de daarin opgenomen informatie **zelf** moeten inkijken (via trefwoorden: rijksregisternummer; adres; ondernemingsnummer, enz.). Het register moet dus gebruiksvriendelijk zijn en de gemeenten moeten weten hoe zij nuttige informatie kunnen vinden (stromannen; nieuwe bedrijven die op naam van een familielid worden geopend; enz.).

2.2. Het is de bedoeling dat de **gegevens van de gemeente** (en niet langer de burgemeester) worden opgenomen, wat positief is. Voor het overige blijft de burgemeester **verantwoordelijk voor de verwerking van de in het register geraadpleegde gegevens**. Wij vragen dat de gemeente wordt aangewezen als verantwoordelijke voor de verwerking, zoals het geval is voor alle verwerkingen van persoonsgegevens door het gemeentepersoneel. Voorts is het nog steeds de bedoeling dat de vraag om advies aan de DIOB door de burgemeester moet worden ingediend, hoewel het eenvoudiger en efficiënter zou zijn als de burgemeester deze bevoegdheid zou kunnen delegeren.

2.3. De taken van het Arrondissementeel Informatie- en Expertisecentrum zijn in het voorontwerp te vaag omschreven in vergelijking met de vorige versie.

2.4. In de eerste versie van de tekst werd de voorwaarde dat voor de sluiting van een inrichting **urgentie en ernstige schade moesten worden aangetoond**, geschrapt (artikel 134 ter NGW). Deze voorwaarde staat echter opnieuw in de nieuwe versie. Deze zaken zijn evenwel moeilijk te bewijzen en aanvechtbaar, vooral omdat het college van burgemeester en schepenen op een volgende vergadering de situatie nog moet controleren.

Andere formele wijzigingen staan in de bijlage.

3. Herhaling van de opmerkingen in de vorige adviezen van Brulocalis

3.1. Het integriteitsonderzoek is problematisch voor de **scheiding der machten**: er bestaat een zekere **vermenging van de rol en de taken** van de bestuurlijke en de gerechtelijke politie.

Het openbaar ministerie, justitie en de federale politie moeten in de eerste plaats meer financiële middelen en personeel krijgen. Hun taken gewoonweg overdragen aan de lokale besturen zullen deze structurele problemen niet duurzaam oplossen. In feite moeten de politiezones en de gemeenten nu al een aantal taken op zich nemen die in principe onder de bevoegdheid van justitie of de federale politie vallen: versterking van de lokale politie om gevallen van banditisme aan te pakken (zie recent nog in het nieuws)²;

² Le Soir, *L'appel à l'aide de la police judiciaire fédérale*, 20 februari.

beheer van de GAS-boetes; begeleiding van gedetineerden; beveiliging van stations of grote evenementen, enz. Anderzijds bouwt de federale politie haar steun aan de lokale politiezones jaar na jaar verder af wegens gebrek aan middelen.

- 3.2. In het voorontwerp van wet zijn er **geen financiële of personele middelen** voorzien voor de gemeenten om deze integriteitsonderzoeken te kunnen uitvoeren. Dat is derhalve **in strijd met het Europees Handvest inzake lokale autonomie**. Het gaat om een nieuwe overheveling van lasten door de federale overheid die bovenop andere problemen komt: extra kosten in verband met het optrekken van de politielonen (akkoord van 2018 en gepland voor 2022); problemen in verband met de loonmotor; meerkosten van de pensioenen.....
- 3.3. Het integriteitsonderzoek is bedoeld om inrichtingen te sluiten die gelinkt worden aan **ondermijnende criminaliteit**. In het voorontwerp wordt deze als volgt omschreven: *“criminaliteit die haar oorsprong vindt in de strafbare feiten zoals vermeld in art. 119ter, §10, 5^e lid van de Nieuwe Gemeentewet en die maatschappelijke structuren of het vertrouwen daarin schaadt of kan schaden en die leidt of kan leiden tot een maatschappelijke en/of economische ontwrichting”*. In het voorontwerp worden deze inbreuken opgelijst: bijvoorbeeld *terrorisme; witwassen en heling; georganiseerde misdaad; illegale drugshandel; mensenhandel; illegale handel in menselijke organen of weefsels; fiscale fraude; sociale fraude; informaticabedrog...* Het gaat hier om een **zeer breed terrein** dat een bepaalde organisatie en een mate van deskundigheid vereist **die in het geheel niet aansluiten bij de kerntaken van de gemeenten**.
- 3.4. Het voorontwerp **reikt de gemeenten niet voldoende tools aan** om een integriteitsonderzoek te kunnen uitvoeren. De beslissing om een inrichting te sluiten dreigt te steunen op vermoedens en weinig concrete bewijzen: volgens het voorontwerp mogen gemeentebesturen bijvoorbeeld de sociale media doorlichten... De kans is dus groot dat **tegen deze integriteitsonderzoeken talrijke beroepsprocedures** zullen worden ingesteld wegens gebrek aan motivering of schending van de rechten van de verdediging. Deze geschillen kunnen voor gemeenten bijzonder duur uitvallen (voor de Raad van State).
- 3.5. Het voorontwerp **legt een zeer zware burgerlijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid bij de gemeente, de burgemeester en het college**. Indien het onderzoek niet leidt tot een verdenking van een strafbaar feit in de inrichting, zou een burger die schade heeft geleden door de criminele activiteit, deze immers aan de gemeente kunnen aanrekenen; omgekeerd, indien een inrichting na het onderzoek wordt gesloten en deze beslissing in beroep wordt vernietigd, zou het kunnen gebeuren dat de gemeente de gederfde inkomsten van de inrichting moet terugbetalen. De tekst zou dus een onevenwichtige verdeling inhouden van de zware verantwoordelijkheid die zowel rechtspersonen als natuurlijke personen moeten dragen, namelijk onze gemeenten en onze burgemeesters. We wijzen nog eens op het feit dat de lokale mandatarissen vandaag al onder zeer zware druk staan. De nieuwe bevoegdheden zorgt voor nog extra druk.
- 3.6. Het staat elke gemeente **vrij een regeling voor integriteitsonderzoek in te stellen**. Concreet zou dit kunnen leiden tot zeer uiteenlopende situaties in eenzelfde gerechtelijk arrondissement en nieuwe problemen kunnen doen ontstaan: criminele inrichtingen zouden gaan shoppen en zich daar vestigen waar minder onderzoeken plaatsvinden; verplaatsing van criminaliteit; concurrentie tussen gemeenten, enz.

Wij herhalen dat de maatregelen in het voorontwerp **die de burgemeester meer slagkracht geven om inrichtingen te sluiten positief onthaald werden door de betrokkenen**. Deze zullen de lokale besturen helpen bij hun handhaving van de openbare orde als bedoeld in artikel 135, § 2, NGW³. Indien nodig kunnen dwangsommen en verzegelingen worden opgelegd. Voor het verbreken van de verzegeling kan een GAS-boete worden uitgeschreven.

³ Brief van 4/04/22 aan minister van Binnenlandse Zaken, Annelies VERLINDEN, betreffende het voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving van ondermijnende criminaliteit.

Zo zou de hoogdringendheid of de ernst in artikel 134ter NGW (sluiting van een inrichting die de uitbatingvoorwaarden niet naleeft) niet langer aangetoond moeten worden. De sluitingsperioden worden verlengd tot 6 maanden (momenteel 3 maanden) - met de mogelijkheid ze twee keer te verlengen. Dezelfde uitbreiding zou gelden voor sluitingen wegens aanwijzingen van mensenhandel (134quinquies NGW) en terrorisme (134septies NGW). Het voorontwerp bepaalt ook dat de uitnodiging voor een hoorzitting voor een tijdelijk plaatsverbod (134sexies NGW) tegen ontvangstbewijs kan worden gedaan. Het voorontwerp van wet breidt ook de bevoegdheden van de burgemeester uit om inrichtingen te sluiten in toepassing van de wet van 24 februari 1921 op de verdovende middelen (wanneer er verdovende middelen worden gekweekt of wanneer er materialen of technische middelen voor hun vervaardiging worden aangetroffen)

Ten slotte benadrukken wij dat **de wetgeving rond nachtwinkels en drankgelegenheden eerst zou moeten worden gewijzigd. Met een hervorming van deze wetgeving zou in feite reeds een deel van de ondermijnende criminaliteit** die in dit soort inrichtingen kan plaatsvinden, **kunnen worden beteugeld**, zonder de problemen te hebben die in deze nota en de aanvullende analyse ter sprake komen.

III. Voorstel

Wij stellen het bureau voor ons advies te valideren en deze analyse te bezorgen aan de conferentie van burgemeesters voor verdere bespreking. Nadien zullen wij alle opmerkingen en commentaren ter kennis brengen van de minister van Binnenlandse Zaken.

We kaarten vooral de praktische problemen aan bij de toepassing van de tekst in zijn huidige vorm.

Het valt te betreuren dat de risico's en procedures op de schouders van de gemeenten terechtkomen:

- Haalbaarheid op het terrein;
- De te korte termijnen waarin moet opgetreden worden;
- Het aantal instanties dat geraadpleegd moet worden en de daarmee samenhangende beperkingen (GDPR, enz.);
- De motivatie van de handelingen en de noodzaak om ze snel aan het college voor te leggen;

Al deze elementen lijken ons de haalbaarheid van de voorgestelde werkwijze en de bruikbare werking van de tekst negatief te beïnvloeden.

Bijlagen:

- Analyse van het voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving van ondermijnende criminaliteit – raadpleging van minister van Binnenlandse Zaken Jan Jambon (gemeentepolitie – exploitatievergunning – moraliteitsonderzoek – GAS-boetes - Dwangsom – Bureau van 29/08/2018
- Advies over het voorontwerp van wet inzake de gemeentelijke bestuurlijke handhaving van ondermijnende criminaliteit. - Bureau van 14/03/2022.
- Vergelijking tussen de versie voor advies voor het bureau van 14 maart 2022 en de laatste gekregen versie.
- Brief van 14/09/2022 van minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing, Annelies Verlinden. + bijlagen.