

MASTERPROEF

DE BESTUURLIJKE AANPAK VAN ONDERMIJNENDE CRIMINALITEIT OP LOKAAL NIVEAU

Aantal woorden: 33.477

Olivia Van Overmeire

Studentennummer: 01910328

Promotor: Prof. dr. Liesbeth Todts

Commissaris: Elke Casteleyn

Masterproef voorgelegd voor het behalen van de graad master in de Rechten

Academiejaar: 2023 – 2024

Disclaimer: *“Deze masterscriptie is een examendocument waarvan de inhoud niet werd gecorrigeerd”*



**UNIVERSITEIT
GENT**

Inhoudsopgave

1.	Voorwoord	5
2.	Samenvatting.....	6
3.	Praktijkvoorbeelden	7
4.	Onderzoeksopzet	9
5.	Situering van het onderwerp.....	10
5.1	Een aanpak van vrij recente datum	10
5.2	De dualiteit van de bestuurlijke en gerechtelijke aanpak	11
5.3	Een belangrijk onderscheid tussen georganiseerde en ondermijnende criminaliteit	11
5.3.1	Georganiseerde criminaliteit	12
5.3.2	Ondermijnende criminaliteit.....	14
5.3.3	Conclusie.....	16
6.	Rechtskader: Definitie	18
6.1	De definitie ontleed	18
	A/ Strafbare feiten bedoeld in artikel 119ter, § 10, vijfde lid, van de Nieuwe Gemeentewet.....	18
	B/ Waardoor maatschappelijke structuren of het vertrouwen daarin wordt geschaad of kan worden geschaad	19
	C/ Die leiden of kunnen leiden tot maatschappelijke of economische ontwrichting	19
6.2	Verdere reflectie met betrekking tot de definitie	20
7.	Rechtskader: De Nieuwe Gemeentewet en de GAS-wet.....	21
7.1	De Gemeenteraad	21
7.1.1	Gemeentelijke administratieve sancties:.....	21
7.2	De Burgemeester	23
7.2.1	De voorlopige sluiting van een instelling of de tijdelijke schorsing van een vergunning op grond van art. 134ter NGW:	23
7.2.2	De sluiting van een publiek toegankelijke inrichting op grond van art. 134quater NGW:	24
7.2.3	Sluiten van een inrichting bij ernstige aanwijzingen van mensenhandel in de inrichting op grond van art. 134quinquies NGW:	25
7.2.4	De algemene bestuurlijke politiebevoegdheden van de gemeente op grond van art. 135, §2 NGW:.....	26
7.2.5	Art. 134sexies en art. 134septies NGW:	27
7.3	Conclusie over de bevoegdheden van het lokaal bestuur.....	28
8.	Rechtsvergelijking: de APV-bepalingen en Gemeentewet in Nederland	29
8.1	De Algemeen Plaatselijke Verordeningen	29
8.2	De Gemeentewet	30

8.2.1 De gemeenteraad	30
8.2.2 De burgemeester	30
8.3 Conclusie rechtsvergelijking Nederlandse rechtskader.....	31
9. Rechtskader: De DIOB-wet	33
9.1 Grondige studie van de nieuwe wet samen met de Memorie van toelichting	34
9.1.1 Inleiding	34
9.1.2 DIOB instelling	35
9.1.3 Het decreet integriteitsbeoordeling	39
9.1.4 Centraal Register van Integriteitsonderzoeken.....	40
9.1.5 De ARIEC's	42
9.2 Het integriteitsonderzoek	45
9.2.1 De gemeentelijke politieverordening.....	45
9.2.2 Opt-in systeem	47
9.2.3 Het verloop van het integriteitsonderzoek.....	48
9.2.4 Na het onderzoek.....	50
9.2.5 Vergelijking met art. 134ter, -quater, -quinqies NGW	51
9.2.6 Vergelijking met art. 135 NGW	52
9.2.7 Conclusie over het integriteitsonderzoek	54
9.3 Andere wetswijzingen	55
9.3.1 Wetswijzingen in de Nieuwe Gemeentewet	55
9.3.2 Wetswijziging in de Drugswet van 24 februari 1921	57
9.4 De inwerkingtreding van de nieuwe wet	59
10. Rechtsvergelijking: De Nederlandse Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur van 20 juni 2002	60
10.1 Het Landelijk Bureau BIBOB	60
10.2 Het toepassingsbereik van het integriteitsonderzoek	61
10.3 De kwaliteitscommissie	61
10.4 BIBOB als ultimum remedium.....	62
10.5 Het BIBOB-register	62
11. Hoe kunnen we lokale besturen versterken in de aanpak van ondermijnende criminaliteit	63
11.1 Verbeteringen in het praktische luik	63
11.1.1 De duale aanpak	63
11.1.2 Het barrièremodel	65
11.1.3 Conclusie met betrekking tot het praktische luik.....	66
11.2 Verbetering in het wetgevende luik	67
11.2.1 Preventieve aanpak	67
11.2.2 Repressieve aanpak	67

11.2.3 Conclusie met betrekking tot het wetgevende luik.....	68
12. Lijst gebruikte afkortingen.....	69
13. Bibliografie.....	70
13.1 Rechtspraak.....	70
13.2 Rechtsleer.....	71
Boeken	71
Tijdschriften	72
Kranten.....	73
Online bronnen en varia.....	73
13.3 Wetgeving en voorbereidende handelingen	75
Internationaal.....	75
België	75
Nederland.....	76

1. Voorwoord

Het is mij een genoegen om mijn dank uit te spreken aan mijn promotor, Prof. Dr. Liesbeth Todts, voor het selecteren van dit boeiend en actueel onderwerp en voor de feedback die zij heeft geboden tijdens de voorziene evaluatiemomenten. Daarnaast wil ik twee personen specifiek bedanken, namelijk Rino Defoor, verbindingssambtenaar bij de Gouverneur van West-Vlaanderen, en Frederik Van Belle, hoofdcommissaris binnen de politiezone Gent. Wanneer ik even vast zat hebben zij mij richting gegeven en aangemoedigd, waardoor ik mijn onderzoek met hernieuwde energie kon voortzetten. Ik ben hen tevens erkentelijk voor hun bereidheid om steeds en onvoorwaardelijk op mijn vragen te antwoorden.

Het is eveneens passend om mijn oprechte dank uit te spreken tegenover mijn ouders. Zij hebben mij niet alleen de mogelijkheid geboden om aan deze studie te beginnen, maar ook om deze tot een goed einde te brengen. Mijn studententijd is mede dankzij hun vrijgevigheid en vertrouwen een waardevolle en mooie ervaring geweest.

Deze masterproef markeert het einde van een vijfjarig hoofdstuk. Midden in mijn eerste jaar werden wij geconfronteerd met de uitdagingen veroorzaakt door de COVID-19-pandemie. Ondanks dat een aanzienlijk deel van mijn studie online heeft plaatsgevonden, ben ik dankbaar dat ik mijn academische loopbaan onder normale omstandigheden mag afsluiten.

Olivia Van Overmeire, 14 mei 2024, Gent

2. Samenvatting

Deze masterproef onderzoekt de rol van lokale overheden in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Het onderzoek was voornamelijk van belang om de noodzaak van een geïntegreerde duale aanpak in België te benadrukken en de impact van de recente Wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en de oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen van 15 januari 2024 (DIOB-wet)¹, te duiden.

De aanpak van georganiseerde of ondermijnende criminaliteit is van vrij recente datum. De Amerikanen alarmeerden het concept voor het eerst, maar het duurde even vooraleer diezelfde verontrusting België bereikte. Dit kan worden toegeschreven aan twee belangrijke factoren: ten eerste de verborgen aard van ondermijnende criminaliteit die zich vermengt met legale activiteiten en ten tweede de het ingewikkelde karakter van het sociaal complex fenomeen, waardoor het moeilijk te begrijpen en aan te pakken is. Dergelijke onbekendheid kan soms leiden tot een ontkenning van het probleem.

Vooraleer het rechtskader onderzocht wordt, wordt de nadruk gelegd op het onderscheid tussen georganiseerde criminaliteit en ondermijnende criminaliteit. Enerzijds is er de term georganiseerde criminaliteit die zich situeert binnen de gerechtelijke sfeer van de aanpak. Daar houdt men zich voornamelijk bezig met het blootleggen van het fenomeen en het repressief vervolgen van de criminelen. Anderzijds bestaat de nieuw geïntroduceerde term ondermijnende criminaliteit die zich plaatst binnen de bestuurlijke aanpak. Daarbij gaat het specifiek om de gevolgen die dergelijke criminaliteit meebrengt voor onze maatschappij, namelijk de ondermijning van het gezag van de staat en de veiligheid in de samenleving. Door middel van de bestuurlijke aanpak zal men het fenomeen preventief en repressief proberen weren uit de gemeenten.

Nadien onderzoeken we het rechtskader, bestaande uit de de GAS-wet² en art. 134ter, 134quater, 134quinquies en art. 135, §2 NGW³. En sinds 15 januari 2024 ook uit de DIOB-wetgeving. De zwakke punten van lokale overheden worden belicht, maar tegelijkertijd is er ook oog voor de positieve evoluties die we reeds kunnen waarnemen. In de conclusie wordt een antwoord gezocht op de vraag hoe we lokale besturen kunnen versterken of stimuleren in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Daarbij zal uitdrukkelijk gepleit worden voor het stimuleren van de duale aanpak in België. Bovendien zal geconcludeerd worden dat het nog afwachten is hoe de nieuwe wetgeving in de praktijk zal worden toegepast de komende jaren. Dit zal helpen om te bepalen waar verdere verbeteringen nodig zijn om de effectiviteit van de aanpak tegen ondermijnende criminaliteit te vergroten.

¹ Wet 15 januari 2024 betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *BS* 7 februari 2024

² Wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 1 juli 2013

³ Art. 134ter; art. 134quater; art. 134quinquies; art. 135, §2 Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, *BS* 3 september 1988

3. Praktijkvoorbeelden

Voorjaar 2013...⁴

In een afgelegen gehucht in West-Vlaanderen, tekent zich een verontrustend tafereel af dat de zwaktes van het lokale bestuur tegenover ondermijnende criminaliteit blootlegt. Een verlaten café krijgt een nieuwe eigenaar, een Oost-Europeaan met duistere connecties in de onderwereld, die van plan is het pand om te bouwen tot een taverne. Een paar weken later wordt een groot openingsmoment gepland waarbij het lokale bestuur van de gemeente, als het ware routinematig, een tijdelijke uitzondering op het sluitingsuur toestaat. Bij een eerste en snel onderzoek in de databanken komt het erop neer dat de exploitant reeds gekend is en bindingen heeft met het 'hogere' criminele milieu. Na verder contact met collega's van de federale politie stelt men vast dat de toekomstige uitbater lid is van een internationaal gekende criminele organisatie. Interpol bevestigt linken met alle mogelijke vormen van witwassen, drugshandel, prostitutie, immo-fraude.

De burgemeester wordt ingelicht met een 'bestuurlijk verslag' zoals de Wet op het Politieambt het van de korpschef van de politiezone vereist. Deze lijkt echter de ernst van de situatie niet meteen in te schatten en blijft bij zijn standpunt om de opening te laten doorgaan. Na verloop van tijd worden schendingen vastgesteld op de vergunningsvoorwaarden en blijkt dat enkel een selecte cast van gekende drugscriminelen de weg naar de taverne lijken te vinden. Aan het einde van de rit wordt een voorstel tot sluiting van de taverne aangetekend uitgestuurd met uitnodiging tot het horen van de uitbater zijn verweer. Na het negeren van het hoor moment wordt de sluiting officieel betekend door de wijkinspecteur.

Op initiatief onderzoekt de politie verder de uitbatingsvoorwaarden en merkt dat er geen vergunning voor het schenken van sterke dranken is aangevraagd. Wanneer de taverne het opvolgende weekend volzet los gaat, valt de politie binnen, neemt de sterke drank in beslag en sluit de zaak met onmiddellijke ingang op bevel van de burgemeester. De maatregel voor een duur van 6 maanden wordt bevestigd door het College van Burgemeester en Schepenen.

Dit 'real-world scenario' belicht de problematiek rond het nalaten van lokale overheidsinstanties om effectieve barrières op te werpen tegen de vestiging van ondermijnende criminaliteit. Het benadrukt de cruciale rol die lokale besturen dienen te vervullen en werpt licht op de uitdagingen die gepaard gaan met de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Daarnaast illustreert de handeling om een vergunning goed te keuren voor een individu met een bekende criminele achtergrond, afkomstig uit het georganiseerde milieu, de behoefte aan intersectorale samenwerking en een register. Dat register moet kunnen worden geconsulteerd opdat men geen vergunningen routinematig meer zou verlenen aan gekende personen uit het georganiseerde criminele milieu.

Voorjaar 2023...

Op vrijdag 27 januari werd in de Bisschoppenhoflaan een gruwelijke ontdekking gedaan. Het lichaam van een vrouw werd gevonden in een koffer.⁵ De tragische vondst bracht de schokkende realiteit van mensenhandel in de buurt opnieuw aan het licht. Het bleek te gaan over Li-Ling, ook gekend als 'Lina', een Chinese sekswerker uit Barcelona. Het wordt vermoed dat ze verbonden was aan een Chinees prostitutienetwerk dat actief is in de Brusselse Alhambra-wijk. Omtrent de criminele organisatie die het prostitutienetwerk in handen heeft, deelde het parket de volgende informatie na het voeren van een twee jaar lang intensief onderzoek. Ze ronselden vrouwen in China om hen vervolgens naar Europa te

⁴ Voorbeeld uit de praktijk op basis van een getuigenis

⁵ M. SARE, "Politie onderzoekt link tussen opgerold prostitutienetwerk en gevonden romp in Deurne", *De Standaard* 27 januari 2023.

transporteren waar ze gedwongen worden tot prostitutie. De vrouwen werden ingezet in privéprostitutie via kanalen zoals verhuurplatforms, hotels, vakantieverblijven en gespecialiseerde websites voor seksadvertenties. Daarnaast werden ze ook ingezet als straatsekswerkers, waarbij ze klanten naar de Chinese supermarkt "Jin Long" of andere gebouwen in de buurt lokten. De slachtoffers werden gedwongen om een groot deel van hun inkomsten af te staan en velen van hen hadden geen legale verblijfsstatus.⁶

Een aantal dagen later werden, als reactie op deze alarmerende situatie, dringende maatregelen genomen. Op 7 februari werden tijdens 26 huiszoekingen 27 verdachten gearresteerd op verdenking van mensenhandel en het witwassen van geld. Daarnaast werd ook anderhalf miljoen euro in beslag genomen en vier ton aan muntstukken. De organisatie bleek grote sommen geld naar het buitenland te transfereren via zowel legale als illegale kanalen. Tevens werden 27 slachtoffers geïdentificeerd, waarvan drie met de Belgische nationaliteit.

Helaas werd twee weken na deze acties opgemerkt dat het fenomeen zich opnieuw voordeed in de Brusselse straten. Mannen en vrouwen liepen samen in en uit de Chinese supermarkt en elders stonden vrouwen op straat om klanten te verleiden. Wanneer een politieauto passeerde ging men elk een andere kant uitwandelen waarna ze na verloop van tijd weer dezelfde positie innamen.⁷

Deze casus benadrukt de ernstige aard van ondermijnende criminaliteit in onze samenleving. De openbare orde wordt zonder schroom verstoord in de straten van de Albraham-wijk. Mensenhandel en witwaspraktijken zijn daar schering en inslag. Ondanks het intensieve speurwerk en de grote actie, neemt de criminaliteit weer vrij snel de draad op. De snelle heropstart van hun activiteiten toont de wendbaarheid en de sterke organisatorische capaciteiten van deze criminelen aan. Een duale aanpak had hier op zijn plaats geweest maar het lijkt alsof het lokaal bestuur wederom is blijven stilzitten. Later zullen de instrumenten van het bestuur uitgebreider worden uiteengezet. Maar het is van belang om in deze casus de bevoegdheid van de burgemeester op grond van art. 134quinquies van de Nieuwe Gemeentewet (NGW)⁸ reeds aan te halen. De burgemeester kan een inrichting voor een maximum duur van zes maanden sluiten wanneer er ernstige aanwijzingen zijn dat er feiten plaatsvinden van mensenhandel zoals bedoeld in art. 433quinquies⁹ van het Strafwetboek. Waarom de burgemeester niet heeft ingegrepen en de Chinese supermarkt niet gesloten heeft aan de hand van die rechtsgrond is een groot vraagteken. Het fenomeen kan niet effectief worden aangepakt wanneer de verantwoordelijkheid enkel bij de gerechtelijke sfeer wordt gelegd.

Concluderend...

De vorige twee casussen leggen al een aantal zwakheden bloot die zich in ons systeem voordoen. De twee casussen liggen tien jaar van elkaar verwijderd en zijn nog niet eens het puntje van de ijsberg. Ondermijnende criminaliteit was toen maar ook zeker nu aanwezig in onze samenleving en we moeten het fenomeen efficiënt aanpakken om onze openbare orde te vrijwaren. In beide casussen is duidelijk dat het lokaal bestuur niet heeft gehandeld op de momenten wanneer en manieren waarop eigenlijk vereist was. Lokale besturen moeten een sterke medespeler zijn in de aanpak tegen ondermijnende criminaliteit. Ze moeten ook hun verantwoordelijkheid opnemen in dit verhaal en ervoor zorgen dat ze criminelen in de toekomst niet meer onbewust of bewust faciliteren.

⁶ S. D, "Chinees prostitutienetwerk opgerold in Alhambrawijk", *BRUZZ* 7 februari 2023.

⁷ A. DIRIX, "Chinese prostitutie verovert opnieuw Alhambrawijk", *BRUZZ* 25 februari 2023.

⁸ Art. 134quinquies Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, *BS* 3 september 1988

⁹ Art. 433quinquies Sw.

4. Onderzoeksopzet

Met deze masterproef willen we een dieper inzicht verwerven in het fenomeen en de aanpak van ondermijnende criminaliteit op lokaal niveau. De hoofdonderzoeksvraag die centraal staat in deze studie is: “Hoe kan de aanpak van ondermijnende criminaliteit op lokaal niveau gestimuleerd worden?” Vooraleer een antwoord kan worden geboden, moeten er eerst een aantal voorgaande stappen worden afgegaan. Allereerst zal worden gestreefd naar het verwerven van inzicht in het complexe fenomeen. Daarvoor wordt het begrip ondermijnende criminaliteit afgesplitst van georganiseerde criminaliteit en wordt de studie van het fenomeen in de tijd gesitueerd. Na deze eerste stap zal het rechtskader worden onderzocht. De volgende twee wetten zullen daarvoor dienen: de Nieuwe Gemeentewet¹⁰ en de nieuwe Wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, hierna afgekort als de DIOB-wet.¹¹ Met de uiteenzettingen gevormd door die tussenstappen zouden we uiteindelijk een antwoord moeten kunnen formuleren op de hoofdvraag.

¹⁰ Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, *BS* 3 september 1988

¹¹ Wet 15 januari 2024 betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *BS* 7 februari 2024

5. Situering van het onderwerp

Vooraleer het onderzoek te starten is het van belang om het onderwerp duidelijk te situeren. Daardoor kan de lezer een duidelijk beeld vormen waarover deze studie precies zal gaan. Zo kan die weten wat te verwachten tijdens het leesgenot van de komende twee uur.¹² Eerst zal de aanpak van ondermijnende criminaliteit gesitueerd worden in de tijd. Ook zal kort het luik van de bestuurlijke aanpak geschetst worden binnen de overkoepelende duale aanpak die naast de bestuurlijke ook de gerechtelijke omvangt. En tot slot zal de 'scope' volledig gesloten worden door het verschil tussen georganiseerde en ondermijnende criminaliteit duidelijk te maken.

5.1 Een aanpak van vrij recente datum¹³

In de eerste helft van de 20^{ste} eeuw werd in een jaarlijks rapport van de "NY Society for the Prevention of Crime" voor het eerste het concept van georganiseerde criminaliteit gealarmeerd in Amerika. Vooral de gok- en prostitutiesectoren werden geïdentificeerd als kwetsbaar, waarbij werd opgemerkt dat een clandestiene markt zich ontwikkelde dankzij mogelijke samenwerkingen met politieke, juridische en wetshandavingsinstanties uit de legale sfeer. Later verschoof de aandacht van de gok- en prostitutiesectoren naar de drugssector. Decennia lang bleef men met deze theorie blind om zich heen tasten aangezien men geen duidelijke en reële bewijsstukken had om die te staven. Maar alles veranderde met de historische getuigenis van Joe Valachi in 1963.¹⁴ Valachi, lid van de Italiaanse maffia de Omerta, brak het stilzwijgen tijdens een live televisie-uitzending. Hij onthulde de interne werking van de maffia waarmee hij de vermoedens bevestigde die tot dan toe slechts speculatief waren.

De interesse in georganiseerde criminaliteit verspreidde zich vervolgens naar Europa in de jaren '70. De daaropvolgende decennia verschenen op Europese bodem de eerste studies en verslagen over dit fenomeen. Terzelfder tijd kondigde President Nixon de "War on Drugs" aan.¹⁵ Die strijd was gericht op het ontwortelen van georganiseerde drugshandel en het blootleggen van connecties met de legitieme wereld. Dit initiatief gaf de aanzet tot vergelijkbare onderzoeken en maatregelen in België en Nederland. De zaak-François¹⁶ is daar een markant voorbeeld van. Het betreft een Belgische figuur die zich verzette tegen georganiseerde criminaliteit maar hij liet zich na verloop van tijd zelf vangen in het net van corruptie. Deze zaak legde duidelijk de verbindingen tussen drugsbendes en machthebbers uit de legale wereld bloot.

De alertheid van België kwam eigenlijk vrij laat tot stand. Doorheen de jaren heeft men geprobeerd om het fenomeen te begrijpen en een aanpak uit te werken. Maar het bleek een proces dat veel complexer was dan aanvankelijk gedacht.¹⁷ Tegen de jaren '90 en 2000 werd erkend dat een geïntegreerde aanpak essentieel

¹² Naar schatting leest een gemiddelde volwassene tussen de 200 à 300 woorden per minuut.

¹³ In dit onderdeel zal nog het begrip georganiseerde criminaliteit worden gebruikt in plaats van ondermijnende criminaliteit. Dit werd zo gekozen aangezien het begrip ondermijnende criminaliteit zich maar later heeft ontwikkeld.

¹⁴ MOBFAX, "The Congress & Costra Nostra – Joe Valachi Hearings (1963)", *Youtube* 2022, www.youtube.com/watch?v=ldQQfPowgjY

¹⁵ J. HODGE, N., DHOLAKIA, "Fifty Years Ago Today, President Nixon Declared the War on Drugs" *Vera.org*, 17 juni 2021.

¹⁶ H. GEENS, *Het complot van de stilte*, Gent, Borgerhoff & Lamberigts, 2022, 424.

¹⁷ T. VAN DER BEKEN, L. PAOLI, A. ZOUTENDIJK, N. KLIMA, (eds.), *Het inschatten van de gevaarlijkheid van georganiseerde criminaliteit*, Gent, Academia Press, 2012, 5-15.

was in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. Dit leidde tot de toekenning van specifieke bevoegdheden aan de burgemeester, die wordt gezien als de hoeder van de openbare orde, in de Nieuwe Gemeentewet,¹⁸ zie later. Tot op heden blijft het vinden van een effectieve aanpak een uitdaging. Maar het lijkt erop dat deze zoektocht voor het eerst prominent op de politieke agenda staat.

Het is van belang om de internationale context te begrijpen en te erkennen dat het bestrijden ervan van recente datum is. Ondanks dat de veruitwendiging van het fenomeen al veel eerder duidelijk was in de samenleving, heeft men niet eerder de prioriteit gegeven aan dit thema. Er is een vertraging in de erkenning van dit dreigend probleem en de implementatie van doeltreffende maatregelen. De vertraging bij het erkennen van deze prioriteit is grotendeels te wijten aan een gebrek aan begrip van het fenomeen gedurende lange tijd. Het is doorheen de masterproef van belang om in gedachten te houden dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit¹⁹ van recente datum is.

5.2 De dualiteit van de bestuurlijke en gerechtelijke aanpak

De bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit kadert zich onder de overkoepelende duale aanpak. Het fenomeen kan zowel via het gerechtelijk luik als via het bestuurlijk luik worden bestreden. Op het gerechtelijk niveau concentreert men zich ten eerste op het visualiseren van het fenomeen. Men wil de structuren, gewoontes, strafbaar gepleegde feiten, kopmannen, anderen, etc. ontbloten. Zij leggen het netwerk open. Daarnaast staan zij ook in voor de handhaving aangezien wettelijke voorschriften en gedragsregels worden overschreden door de criminelen. Op bestuurlijk niveau gaat men daarentegen vooral concentreren op het voorzien van wetten, decreten, besluiten en reglementen die voorschriften of gedragsregels opleggen. Eerder dan handhaven gaat men hier een aanpak voorzien tegen (mogelijke) overtreeders. Het samenspel en de mate waarin beide luiken op elkaar afgestemd zijn in België zal doorheen deze masterproef aanbod komen. Op het einde zal de vraag worden gesteld in welke mate een geïntegreerde aanpak van beide luiken bijdraagt aan het bestrijden van ondermijnende criminaliteit.

5.3 Een belangrijk onderscheid tussen georganiseerde en ondermijnende criminaliteit

Sinds kort wordt er een onderscheid gemaakt tussen georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Daarvoor kunnen twee redenen aangevoerd worden. Ten eerste benaderen beiden in principe een ander luik in de strijd, zijnde gerechtelijk dan wel bestuurlijk. Dit gaat verder op de dualiteit die we hiervoor zagen. Ten tweede is het onderscheid ook van belang aangezien georganiseerde criminaliteit een kleiner toepassingsgebied overdekt dan ondermijnende criminaliteit. Ondanks het gaat om een heel theoretisch onderscheid, is het zeker van belang om de twee begrippen van elkaar te onderscheiden.²⁰

¹⁸ *Ibid.*, 10

¹⁹ Nu: "ondermijnende criminaliteit"

²⁰ Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2021). Themastudie Georganiseerde Criminaliteit, 10.

5.3.1 Georganiseerde criminaliteit

Georganiseerde criminaliteit vormt een complexe sociale constructie waarvan het hoofddoel is om zoveel mogelijk winst te maken. Deze constructie bestaat uit verschillende actoren die zich verenigen in organisaties en illegale goederen, producten of diensten ter beschikking stellen van burgers. De voordelen die ze door die activiteiten maken worden witgewassen via kwetsbare sectoren. Schijnbaar legale bedrijven worden opgestart en het geld dat ze vergaard hebben in de “onderwereld” wordt via deze bedrijven geïntroduceerd in de “bovenwereld”. Zie daarover meer onder het stuk “Ondermijnende criminaliteit”.

De sociale constructie ontleed: het hoofddoel, het groepsaspect en het georganiseerde aspect.²¹

Het hoofddoel van georganiseerde criminaliteit is altijd en overal het verkrijgen van grote sommen geld door middel van het plegen van (zware) delicten. Dit is hun grootste drijfveer en elke overweging of beslissing zal dan ook gemaakt worden in afweging van dat opzet. In een themastudie uitgevoerd door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) van Nederland wordt er een onderscheid gemaakt tussen de hoofd- en ondersteunende delicten.²² De hoofddelicten zijn de delicten die op zichzelf inkomsten genereren. ANV nam zes types van hoofddelicten aan. De productie en handel van verdovende middelen, mensenhandel en -uitbuiting, handel in vuurwapens en explosieven, cybercrime, fraude, vermogenscriminaliteit. Het lijkt voor ons een vreemde keuze om mensensmokkel niet op te nemen bij de zes types. Mensensmokkel is te onderscheiden van mensenhandel aangezien de slachtoffers na het vervoeren niet worden uitgebuit. Maar het is gekend dat georganiseerde criminelen zich ook rijk maken aan mensensmokkel en niet alleen aan mensenhandel.²³ Daarnaast zijn er de ondersteunende delicten die de uitvoering van de hoofddelicten moeten faciliteren, ondersteunen. Er kan een overlap zijn tussen de twee types van delicten. De ondersteunende delicten worden voorgesteld als de beïnvloeding van derden, geweldsdelicten, fraude, handel in vuurwapens en explosieven, witwassen, milieudelicten en vermogenscriminaliteit.

Het groepsaspect ontstaat doordat verschillende individuen zich samen verenigen en zo uiteindelijk een samenhangende groep vormen. Die groepen bestaan uit actoren uit één of meerdere van de volgende vijf categorieën, zoals die zijn voorgesteld door de Global Organized Crime Index. Ten eerste zijn er de “*mafia styled groups*”²⁴, die herkenbaar zijn aan de hand van hun vier kenmerkende eigenschappen namelijk een bekende naam, een gedefinieerd leiderschap, territoriale controle en identificeerbaar lidmaatschap. Groepen gevormd door deze actoren vormen vaak de meest intimiderende en agressieve groepen. Ten tweede zijn er de “*criminal networks*”²⁵ dat verwijst naar een los netwerk van criminele medewerkers die betrokken zijn bij de criminele activiteiten. Deze actoren zijn betrokken bij illegale handel maar zij hebben geen territoriale controle of andere kenmerken zoals de eerste categorie. Ten derde worden de “*state embedded actors*” vernoemd.²⁶ Deze categorie verwijst naar criminele actoren die zijn ingebed en opereren vanuit het staatsapparaat. Dat kan gaan van corrupte politici tot corrupte wijkagenten. De vierde categorie zijn de “*foreign actors*”²⁷ die buiten eigen land opereren. En tot slot de “*private sector actors*”²⁸ dat verwijst naar individuen die winst nastreven en die daarvoor opzettelijk of door dwang of door nalatigheid samenwerken

²¹ Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2021). Themastudie Georganiseerde Criminaliteit, 19.

²² Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2021). Themastudie Georganiseerde Criminaliteit, 20-23.

²³ A. SPANENS, E.W. KOLTHOFF, W. STOL, “Georganiseerde misdaad in de 21^e eeuw”, *Tijdschrift voor Criminologie*, 2016, 58(2), 3-18, DOI: 10.5553/TvC/0165182X2016058002001

²⁴ https://ocindex.net/crime/mafia-style_groups

²⁵ https://ocindex.net/crime/criminal_networks4

²⁶ https://ocindex.net/crime/state-embedded_actors

²⁷ https://ocindex.net/crime/foreign_actors

²⁸ https://ocindex.net/crime/private_sector_actors

met criminele actoren als drijvende kracht,. Hun activiteiten kunnen er onder andere uit bestaan om illegale opbrengsten wit te wassen of op te treden als informanten, etc.

Naast het groepsaspect is er tot slot het georganiseerde aspect. Dat laatste moet opnieuw worden opgesplitst in de interne organisatie en de continuïteit van de criminaliteit.

De interne organisatie heeft betrekking op de manier waarop de individuen zich intern verhouden tegenover elkaar.²⁹ De theorie over de organisatie binnen verschillende groepen leert ons dat er drie soorten hoofdmodellen bestaan. Het gaat ten eerste om groepen met een hiërarchische structuur. Ten tweede culturele of ethische georganiseerde groepen.³⁰ En ten derde de markt-gedreven groepen. Bij elk van de drie vormen ontstaan de groepen op een andere manier en verhouden de leden zich op een andere manier tegenover elkaar. Bij de hiërarchisch georganiseerde groepen ligt de nadruk op de hiërarchie en de ranking tussen de verschillende actoren. Degene die de hoogste ranking hebben, hebben het meeste tot zelfs alles te zeggen. De personen die onder een andere persoon gerankt staan zijn telkens afhankelijk van de wil van hun 'oversten'. Men is een georganiseerde groep zonder dat er echt een groepsgevoel aanwezig is. Het gaat vaak gepaard met intimidatie, angst en wantrouwen. Bij de culturele en etnische groepen ligt de nadruk op het groepsgevoel. Men is een deel van de groep door afstamming of door gedeelde idealen, zo niet kan men nooit deel uitmaken van de groep. Anders dan bij de hiërarchische groepen is hier meer vertrouwen in elkaar. Individuele controleren hun eigen acties en werken, indien vereist, samen met de andere actoren van de groep. Men werkt hier dus samen in plaats van ondergeschikt te zijn aan een hogere actor. Tot slot de markt-gedreven groepen: bij deze theorie wordt meer gekeken naar de reden waarom ze zijn ontstaan. Deze groepen vormen zich naargelang de verschillende rechtskaders en de economische markt. Waar lacunes zitten in de rechtskaders en waar de vraag op de illegale markt hoog is naar welbepaalde goederen, producten of diensten, daar ontstaan deze groepen. Zij zijn heel flexibel omdat zij meebewegen met de markt. Bij deze groepen kunnen zowel kenmerken van de hiërarchische als de culturele groepen aanwezig zijn. Het zijn de karakteristieken van de markt, waar zij zich actief in gedragen, die een impact hebben op de manier waarop zij zich organiseren. In theorie bestaat er sinds kort nog een vierde groep namelijk de netwerkstructuur. Het is al langer geweten dat naast alle voordelen die de virtuele wereld met zich meebrengt ook veel gevaren kunnen schuilen voor criminaliteit. Dit is dan ook niet anders voor het hoofdstuk van georganiseerde criminaliteit. In de virtuele wereld gebruiken georganiseerde criminele groepen of personen een netwerkstructuur om illegale goederen en diensten te verhandelen zonder daarbij fysiek in contact te staan. De illegale platforms worden ook gebruikt om slachtoffers af te persen of om hun pionnen te controleren. We haalden al aan dat het kan gaan om zowel criminele groepen dan wel personen want bij dit model is een gestructureerde criminele groep niet meer noodzakelijk. In netwerken zijn de verbindingen vaak los en ontbreekt er een formele hiërarchie of strenge organisatiestructuur die kenmerkend zijn voor de traditionele modellen. Individuele of kleine groepen staan met elkaar in verbinding en communiceren zo op basis van gedeelde belangen. Dat laatste model is een belangrijke evolutie voor ons toekomstig beeld van georganiseerde criminaliteit aangezien deze in de toekomst vaker zullen voorkomen.

Tot slot wil men deze misdrijven zoveel en zo lang mogelijk blijven plegen, men beoogt dus continuïteit. Om dat te bekomen heeft men ten eerste een goede samenhang tussen routine en flexibiliteit nodig. De criminelen gebruiken bijvoorbeeld vaak dezelfde routes om de illegale producten te vervoeren. Wanneer die routes geen opties meer zijn door politiecontrole, andere bendes, oorlog, etc., moeten ze daar snel en flexibel op kunnen antwoorden om hun goederen en diensten te kunnen blijven leveren. Ten tweede moeten ze ook verborgen te werk gaan. Net omwille van die continuïteit willen zij meer dan andere criminelen hun misdrijven

²⁹ J. S. MCLLLWAIN, "Organized Crime: A Social Network Approach", *Crime, Law and Social Change*, 1999, vol. 32, 301-23.

³⁰ I. FRANCIS, E. REUS IANNI, *A Family Business: Kinship and Social Control in Organized Crime*, New York, New American Library, 1972.

verbergen. Om de continuïteit uiteindelijk te bekomen is een zeer sterk uitgebouwde externe organisatie nodig. Wat men enkel verkrijgt als men efficiënt, bestendig en verborgen te werk gaat.

Het gerechtelijke luik in de dualiteit

De complexiteit van georganiseerde criminaliteit wordt vaak gekenmerkt door een labyrint van onderling verbonden activiteiten, netwerken en hiërarchieën die moeilijk te doorgronden zijn voor rechtshandavingsinstanties. Binnen de gerechtelijke sfeer probeert men het concept te visualiseren en de structuren bloot te leggen. De politie is belast met het verzamelen van informatie, het analyseren van criminele netwerken en het identificeren van verdachten binnen deze structuren. Het parket is verantwoordelijk voor het coördineren van onderzoeken, het beoordelen van bewijs en het beslissen over de vervolging van verdachten. Samen vormen zij de essentiële tandem van het gerechtelijke luik tegen georganiseerde criminaliteit. Daarentegen heeft de bestuurlijke werking geen affiniteit met betrekking tot deze zaken, meer nog zij mogen zich niet mengen met het opsporings-'debat'.

5.3.2 Ondermijnende criminaliteit

Het concept van ondermijnende criminaliteit komt pas echt tot zijn recht wanneer we de maatschappelijke impact bekijken. Hierbij gaat het niet alleen om de sociale constructie zoals hierboven beschreven, maar specifiek om de negatieve gevolgen die deze criminaliteit met zich meebrengt voor de fundamenteën van de samenleving.³¹ Het gezag van de overheid wordt ondermijnd en de openbare orde wordt geschaad. De gevolgen spelen zich voornamelijk af op economisch en sociaal vlak. Een schoolvoorbeeld van ondermijnende criminaliteit kan het volgende zijn:

Groep A maakt zich schuldig aan ondermijnende criminaliteit. Zij verkopen Cocaine op de hoek van de Z- en X-sstraat die wordt geïmporteerd via de Antwerpse haven. Bovendien zijn zij ook eigenaar van een café in de X-sstraat, waarvoor ze een vergunning verkregen bij het stadsbestuur van Gent. Dit café trekt dagelijks een maximum van tien personen aan die niet lang blijven hangen. Ook delen ze heel veel gratis drank uit aan het vrouwelijk geweld die daar binnen durft te stappen. Maar toch draait het café volgens de boekhouding gouden zaken. Een schoolvoorbeeld van ondermijnende criminaliteit waarbij ze het geld dat ze maakten bij de verkoop van drugs gaan witwassen in de zaak in de X-sstraat. Tot slot fungeert dit café als een broeinest voor conflicten en gevaarlijke situaties. Er zijn al eerder meldingen geweest van het dragen en trekken van verboden wapens.

Het fenomeen van ondermijnende criminaliteit heeft een groter toepassingsgebied dan enkel georganiseerde criminaliteit op zich. Georganiseerde criminaliteit valt door diens impact op de economie en de samenleving onder ondermijnende criminaliteit. Maar ook nog andere strafbare feiten kunnen onder ondermijnende criminaliteit vallen desondanks ze geen georganiseerde criminaliteit zijn. Zo kunnen ook bijvoorbeeld terrorisme, fiscale of sociale fraude gepleegd door één persoon onder het begrip ondermijnende criminaliteit vallen. Onder dit begrip valt dus een belangrijke uitbreiding van andere strafbare feiten, die uitbreiding is gevolgd in de nieuwe DIOB-wet. Zie daarover meer in de bespreking van de definitie voor "ondermijnende criminaliteit" die voorzien is in de nieuwe wet.

Impact op de economie

De ondermijnende criminaliteit schaadt onze economie doordat zij geld vergaren op de zwarte markt en deze vervolgens witwassen. De meest gekende goederen die op de zwarte markt worden verkocht zijn drugs, tabak, wapens, kunst, ivoor, etc. Daarnaast bieden ze soms ook diensten aan waarbij personen uitgebuit

³¹ T. VAN DER BEKEN, L. PAOLI, A.ZOUTENDIJK, N. KLIMA, (eds.), *Het inschatten van de gevaarlijkheid van georganiseerde criminaliteit*, Gent, Academia Press, 2012, 26-30.

worden. De meeste gekende situaties zijn uitgebuite sekswerkers en poetsbushulp, mensenhandel, etc. Deze activiteiten leveren veel zwart geld op voor de actoren uit de georganiseerde criminaliteit. Legale bedrijven en diensten worden opgericht om hun illegale activiteiten te kunnen verder zetten. Hiervoor zagen we de interne organisatie die vervat ligt in georganiseerde criminaliteit. Het is de externe organisatie die opduikt bij het bespreken van de ondermijnende criminaliteit. Die slaat op de manier waarop de georganiseerde groepen de voordelen die ze op illegale wijze verkregen introduceren in de "bovenwereld". Ze zoeken naar de meest kwetsbare sectoren die neigen naar witwaspraktijken³². Zoals sectoren waar veel contant geld in de omgang is. Denk maar aan horecazaken, poetsbedrijven, carwashes, etc. Ten tweede zijn de sectoren die bijdrage kunnen leveren aan de praktische organisatie van criminaliteit kwetsbaar, bijvoorbeeld transportbedrijven. Luchthavens en autoverhuurbedrijven zijn hier voorbeelden van. Ten derde de arbeidsintensieve sectoren die gekenmerkt worden door een hoog aantal werknemers. Ze bieden mogelijkheden voor het uitbuiten van deze werknemers. Horeca dient hier opnieuw als voorbeeld samen met sectoren die gebruik maken van werven, zoals bouwbedrijven. Ten vierde de sectoren met zwakke ontwikkelingsregulering waarbij de gokindustrie als meest relevante sector kan worden aangehaald. En tot slot de territoriaal-specifieke sectoren die sterk verbonden zijn met een bepaald geografisch gebied.

Dergelijke praktijken schaden onze economie omwille van de volgende niet-limitatief opgesomde redenen. De economische groei kan geremd worden door het verlies van vertrouwen in het financiële systeem door investeerders, bedrijven en consumenten. Er ontstaat een oneerlijke concurrentie waarbij de markt verstoord wordt. Daarnaast worden legale bedrijven soms beïnvloed door de ondermijnende criminaliteit. De bedrijven die een hoofdrol spelen in onze economie kunnen worden misbruikt door de criminelen. Er zijn drie types van relaties die kunnen ontstaan wanneer er criminele inmenging is in de legale bedrijfs wereld, dit fenomeen wordt ook wel een Nexus genoemd. De minst verregaande vorm van vermenging is de criminele verwerving. Criminelen doen met succes pogingen om producten en/of diensten van reguliere bedrijven te kopen. Deze bedrijven die onderhandelen dus, al dan niet met opzet, met de criminelen die buiten het bedrijf staan. Verder in de Nexus ontstaat het crimineel misbruik, waarbij de criminelen de bedrijven gebruiken om criminele activiteiten uit te voeren. De link naar het bedrijf kan worden gemaakt door facilitators of criminelen die ongezien meeliften op het netwerk van het reguliere bedrijfsproces. De nexus is compleet wanneer een criminele infiltratie ontstaat. In dit laatste stadium verwerft de crimineel een positie binnen het bedrijf waaruit hij criminele activiteiten coördineert. Elk stadium van de nexus, in gradaties van ernst, zorgt ervoor dat de openbare orde en onze economie in het gedrang komt. Tot slot lijdt de overheid een verlies aan belastinginkomsten, aangezien ondermijnende criminaliteit door fraude en witwassen belastingen ontduikt. Dergelijke inkomsten zijn noodzakelijk om te kunnen investeren in initiatieven die de openbare orde waarborgen. Hoe meer men gaten laat voor ondermijnende criminaliteit, hoe minder middelen op termijn ter beschikking zullen zijn om op te treden tegen het fenomeen.

Impact op de samenleving

De maatschappij wordt ook op sociaal vlak geteisterd door de ondermijnende criminaliteit. Die criminaliteit is een ernstige bedreiging voor de samenleving. Ze wordt geraakt in haar openbare veiligheid. Het kan aanleiding geven tot geweld, intimidatie, afpersing en bedreiging van burgers en gemeenschappen. De openbare veiligheid komt zo in het gevaar en een gevoel van onveiligheid wordt gecreëerd. Ook de openbare rust en gezondheid kunnen op zich geraakt worden door georganiseerde criminaliteit. De sociale cohesie kan ondermijnd worden en het kan leiden tot wantrouwen en onrust in de samenleving. Leden van deze groepen deinzen er namelijk niet voor terug om hun vetes in het openbaar af te handelen. Het is al eerder gebeurd dat drugsbendes hun onderlinge conflicten uitvechten op straat, zoals op 24 juli 2019 wanneer er

³² F. WRITTEVRONGEL, "The Crime-Business Nexus in Belgium : An Analysis of Expert Interviews." *Annual Conference of the European Society of Criminology, 22nd, Book of Abstracts, 2022*, 968-69.

schoten waren gelost in de Lange Nieuwstraat, in het centrum van Mechelen³³. Of de escalerende drugsoorlog in Antwerpen. Op 9 maart 2023 schrijft M. DE ROECK dat er al meer dan 50 aanslagen gelinkt kunnen worden aan het drugsmilieu sinds de zomer³⁴. Bij deze aanslagen vallen ook geregeld onschuldige burgerslachtoffers. Het valt dus niet te ontkennen dat de openbare veiligheid, rust en gezondheid op het spel staan.³⁵

Tot slot valt nog op te merken dat het vertrouwen van de burgers in de maatschappij op de helling komt te staan ten gevolge van de impact op de samenleving. Het beschermen van de openbare orde is één van de kernopdrachten van de gemeente en burgemeester. Wanneer zij hier niet in slagen, kan men dan nog van een burger verwachten om te vertrouwen in de overheid?

Toepassing op de casus "Chinees prostitutienetwerk in Brussel"

Even teruggrijpen naar de casus die we bij de inleiding zagen. Zoals vermeld ging het ondermijnende criminaliteit uitgevoerd door georganiseerde criminele bende te Brussel. We kunnen dit nu controleren aan de hand van de uiteenzetting van hierboven. Aan de elementen van georganiseerde criminaliteit namelijk het hoofddoel, het groeps- en het georganiseerde aspect is alvast voldaan. De leiders beoogden zoveel mogelijk geld te verkrijgen door het aanbieden van sekswerkers, drijven van mensenhandel en het plegen van fraude. Er zijn 27 verdachten opgepakt waarvan 9 blijvend aangehouden, dat toont het groepsaspect aan. Tot slot wordt het georganiseerde aspect overduidelijk aangetoond in de casus aangezien ze zo georganiseerd zijn dat ze na twee weken het netwerk opnieuw kunnen heropstarten en sekswerkers aanbieden op straat. Maar de casus speelt zich naast de gerechtelijke sfeer ook af in de bestuurlijke. De openbare orde en gezag wordt ondermijnd door de criminelen. Het gaat dus om een casus waarbij de bestuurlijke aanpak van zeer groot belang is. De personen die zijn aangehouden worden verdacht van fraude, wat een negatieve impact heeft op onze economie. Daarnaast is er ook een impact op de sociale cohesie in de buurt aangezien de sekswerkers op straat zorgen voor overlast en klachten. Tot slot is er onrust veroorzaakt over de moord op Li Ling die het gevoel van veiligheid in de buurt niet ten goede komt.

5.3.3 Conclusie

Het effect van ondermijning³⁶ leidt tot een verzwakt vertrouwen in de overheid, een zwakkere economie en een gevoel van onveiligheid.³⁷ Het is belangrijk om te benadrukken dat ondermijnende criminaliteit in principe nu ook kan gepleegd worden door slechts één persoon. Het groepsaspect van georganiseerde criminaliteit is niet overgenomen in de theorie van ondermijnende criminaliteit. Het draait voornamelijk, zoals het begrip doet vermoeden, over de ondermijning die gepaard gaat met het fenomeen. Zo worden de overheid en de openbare orde in de samenleving ondermijnd.

³³ T. D K, "Schoten gelost tijdens confrontatie tussen twee bendes in centrum Mechelen", Nieuwsblad, 2019, https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20190723_04523939

³⁴ M. DE ROECK, "Meer dan 50 aanslagen sinds de zomer en weer een onschuldig slachtoffer: zo escaleerde drugsoorlog in Antwerpen de voorbije maanden", *Het Laatste Nieuws*, 2023, <https://www.hln.be/antwerpen/overzicht-meer-dan-50-aanslagen-sinds-de-zomer-en-weer-een-onschuldig-slachtoffer-zo-escaleerde-drugsoorlog-in-antwerpen-de-voorbije-maanden~aaaf0eaa/>

³⁵ J. LANDSMAN, P.W. TOPS, E. VAN DER TORRE, "Typisch ondermijning: oog voor slachtoffers", *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, DOI: 10.5553/TBSenH/229567002023009006004

³⁶ X., "Nederland tegen georganiseerde misdaad", *Rijksoverheid*, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondermijning#:~:text=Criminelen%20maken%20voor%20illegale%20activiteiten,effect%20heet%20ook%20wel%20ondermijning.>

³⁷ X., , "KIEK UUT! Ondermijning: je gaat het pas zien als je het doorhebt", *Goeroe-overflakkee*, https://cuatro.sim-cdn.nl/goereeeoverflakkee/uploads/special_week_van_de_veiligheid_-_ondermijning.pdf?cb=sGvx8rCg

De differentiatie tussen georganiseerde en ondermijnende criminaliteit was vereist om het tweeluik in de dualiteit duidelijk te maken. In het gerechtelijke luik houdt men zich bezig met georganiseerde criminaliteit. Terwijl men bij de bestuurlijke aanpak zal spreken over ondermijnende criminaliteit als overkoepelende norm. Ook was het een bewuste keuze om beide fenomenen uitgebreid aan te kaarten aangezien men georganiseerde criminaliteit moet begrijpen om ondermijnende criminaliteit te begrijpen. Hoewel er ook andere strafbare feiten vallen onder de noemer van het tweede begrip, omvat de georganiseerde criminaliteit een aanzienlijk deel daarvan.

De laatste beweegreden voor de uiteenzetting was omdat het cruciaal is om de concepten aannemelijk te maken. Ze zijn niet voor iedereen even bekend, maar ze zijn wel onontbeerlijk om de bestuurlijke aanpak tegen ondermijnende criminaliteit adequaat te begrijpen.

6. Rechtskader: Definitie

Decennia lang hadden we geen officiële definitie voor georganiseerde of ondermijnende criminaliteit in België. De nieuwe wet van 15 januari 2024 voorziet nu eindelijk een wettelijk verankerde definitie voor het begrip “ondermijnende criminaliteit”. Die nieuwe definitie in art. 1, 6° DIOB-wet luidt als volgt:³⁸

[“ondermijnende criminaliteit”: criminaliteit die haar oorsprong vindt in de strafbare feiten bedoeld in artikel 119ter, § 10, vijfde lid, van de Nieuwe Gemeentewet en die daardoor maatschappelijke structuren of het vertrouwen daarin schaadt of kan schaden en die daardoor leidt of kan leiden tot een maatschappelijke en/of economische ontwrichting”]

Om voortaan van ondermijnende criminaliteit te kunnen spreken moet ten eerste een inbreuk zijn gepleegd op minstens een van de strafbare feiten uit de lijst van art. 119ter, §10, vijfde lid NGW.³⁹ En ten tweede moet ook voldaan worden aan een van de twee alternatieve voorwaarden. De definitie wordt hieronder verder ontleed.

6.1 De definitie ontleed

A/ Strafbare feiten bedoeld in artikel 119ter, § 10, vijfde lid, van de Nieuwe Gemeentewet

Het gaat om een limitatieve lijst van 33 strafbare feiten opgesomd in het art. 119ter, §10 van de Nieuwe Gemeentewet. Art. 35 van de DIOB-wet ontfermt zich over de wijziging van art. 119ter van de Nieuwe Gemeentewet.

Wanneer dieper wordt ingegaan op de strafbare feiten kan één grote noemer onder (bijna) alle misdrijven worden gezet. Het zijn voornamelijk misdrijven die gepleegd worden met het oog op het verwerven van grote sommen geld. Rekening houdend met de theorie van ondermijnende criminaliteit van hierboven is dit logisch te verklaren. Geld staat gelijk aan macht. Maar zoals eerder uitgelegd, valt meer dan enkel georganiseerde criminaliteit onder het toepassingsgebied van ondermijnende criminaliteit.

In de memorie van toelichting wordt toegelicht dat deze strafbare feiten zijn verkozen omwille van hun aard en ernst.⁴⁰ Echter heeft de wetgever gekozen voor een limitatieve lijst van strafbare feiten. Deze keuze dekt de wetgever meer in tegen inbreuken op de rechtszekerheid dan wanneer die een open lijst had voorzien. Maar het impliceert ook dat er geen speelruimte is voor flexibiliteit en dat de mogelijkheid om snel te reageren op mogelijke toekomstige veranderingen beperkt is. Telkens wanneer aanpassingen nodig zijn vereist dit opnieuw een wetswijziging. Dit zal resulteren in het feit dat we voortdurend achterlopen, ondanks het besef dat een van de kenmerken van dergelijke criminaliteit de snelle evolutie ervan is.

³⁸ Art. 1, 6° Wet 15 januari 2024 betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, BS 7 februari 2024

³⁹ Art. 119ter, §10 Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, BS 3 september 1988

⁴⁰ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, Parl.St. Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 15

B/ Waardoor maatschappelijke structuren of het vertrouwen daarin wordt geschaad of kan worden geschaad

Hoe en wanneer schaadt men die maatschappelijke structuren of het vertrouwen daarin? Het is vaag en men heeft dat heel kort proberen te verduidelijken in de Memorie van Toelichting als volgt:

*"[...] Die [...] maatschappelijke structuren of het vertrouwen daarin schaadt of kan schaden omdat ze in het kader van een economische sector of activiteit plaatsvindt die de schijn van wettigheid heeft."*⁴¹

Het is niet duidelijk vanaf wanneer die maatschappelijke structuren en/of het vertrouwen daarin geschaad kunnen worden. Het zal telkens in concreto moeten worden nagegaan. Maar de omschrijving laat op deze manier wel een heel discretionaire beoordeling open. De rechtszekerheid kan daardoor in het gedrang komen.⁴² Het blijft zo een vaag aspect en zal waarschijnlijk in de toekomst verder om verduidelijking vragen. De rechtspraak moet hierover met andere woorden worden afgewacht, wat een langdurig proces kan worden die jaren in beslag kan nemen.

C/ Die leiden of kunnen leiden tot maatschappelijke of economische ontwrichting

Het hoofdkenmerk van ondermijnende criminaliteit is, zoals al vaker is aangehaald, dat het negatieve gevolgen met zich meebrengt voor de economie en de samenleving. Daarom is het logisch dat de wetgever deze voorwaarde heeft opgenomen. Maar bij de woordkeuze kunnen vragen gesteld worden. Het concept van "ontwrichting" blijft vaag en ongedefinieerd, zowel in de wet zelf als in de Memorie van Toelichting. Het ontbreekt aan duidelijke richtlijnen over wanneer er sprake is van ontwrichting en hoe ernstig deze moet zijn om juridische consequenties te hebben. Het gebrek aan een duidelijke afbakening en aan helderheid kan leiden tot interpretatieverschillen en inconsistenties in de toepassing van de wet. Het is opnieuw waarschijnlijk dat deze kwestie uiteindelijk door de rechterlijke macht zal moeten worden opgehelderd.

Bij een opzoeking in het Woordenboek van Van Dale geeft men het volgende weer als uitleg voor "ontwrichting": "*krachteloos maken; verlammen*". Terwijl op de online site van "*synoniemen.net*" "*verstoring en desorganisatie*" als synoniemen worden gegeven. Het verschil in nuance tussen beide interpretaties is opmerkelijk. Als men het begrip interpreteert als het lamleggen van de samenleving, zal de definitie van ondermijnende criminaliteit in zeer weinig gevallen toepasbaar zijn. De toepassing van de definitie mag niet te ruim zijn, maar het komt de aanpak van ondermijnende criminaliteit, zoals bedoeld in de DIOB-wet, niet ten goede als deze bijna nooit kan worden toegepast.

Er bestaat veel onduidelijkheid over wanneer precies de maatschappij of de economie precies als ontwricht kunnen worden beschouwd. Het was aan de wetgever om dit begrip beter te definiëren of een ander woord te kiezen dat minder ruimte laat voor interpretatie.

⁴¹ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl. St. Kamer* 2022-23, nr. 55-3152/001, 15

⁴² P. POPELIER, *Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 1997, 663.

6.2 Verdere reflectie met betrekking tot de definitie

Het begrijpen en interpreteren van deze definitie vereist een zekere mate van intellectuele voorkennis. Op basis van deze definitie zullen leken in de rechten of criminologie, sommige politieagenten of politici en in nog mindere mate burgers, niet noodzakelijk een beter begrip krijgen van het fenomeen. Integendeel, de definitie lijkt het begrijpen en het aanpakken van ondermijnende criminaliteit een elitair karakter te geven. Aangezien alleen opgeleiden of zij die zich uitgebreid hebben verdiept in het onderwerp, baat zullen hebben bij de definitie. Naar onze opinie had deze definitie behoefte aan meer visuele elementen om het toegankelijker te maken. Nu is de definitie complex en restrictief van aard. Door de onnodige complexiteit lijkt het fenomeen van ondermijnende criminaliteit nog ingewikkelder te worden gemaakt. Dergelijke complexiteit over het begrip komt ook een barrièremodel niet ten goede, zie verder.

Tot slot kunnen we nog een laatste kritische opmerking maken met betrekking tot de definitie. Bij het ontleden ervan stellen we ons vragen bij twee strafbare feiten die zijn opgenomen in die lijst. Ten eerste de aantasting van de seksuele integriteit zoals opgenomen in het 27^{ste} punt en ten tweede de verkrachting opgenomen in het 28^{ste} punt. Het is moeilijk om zich in te beelden dat één van deze twee zou kunnen voldoen aan de cumulatieve voorwaarden opgenomen in de definitie. Hoe het plegen ervan kan leiden tot het schaden van de maatschappelijke structuren of tot economische of maatschappelijke ontwrichting is met andere woorden een vraagteken.

Naast alle kritiek blijft het van belang om zich te herinneren dat het decennialang veel moeite gekost heeft voor België om het begrip van ondermijnende, vroeger georganiseerde, criminaliteit adequaat te definiëren. Het blijft ook nu een uitdagend fenomeen om vast te leggen en te begrijpen. Ondanks enkele tekortkomingen in de definitie, moet er worden opgemerkt dat het positief is dat er eindelijk een definitie vastligt. Het opstellen van een definitie plaatst het probleem prominenter op de kaart, zowel binnen de wetgeving als in de maatschappij. Hoewel het nog niet de meest optimale definitie is voor het fenomeen, is het een belangrijke stap vooruit.

7. Rechtskader: De Nieuwe Gemeentewet en de GAS-wet

Een van de kernopdrachten van de gemeente en burgemeester is het verzekeren van de openbare orde. In hun strijd tegen ondermijnende criminaliteit zijn daartoe instrumenten voorzien in de Nieuwe Gemeentewet (NGW)⁴³ en de Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (GAS-wet)⁴⁴. In der tijd werden die aangereikt om een 'gewapend bestuur' tegen criminaliteit te kunnen vormen en ze konden daarmee preventief dan wel repressief optreden. Ze kunnen de openbare orde vrijwaren en handhaven door het opleggen van administratieve geldboetes, door gemeenteraden die reglementen en politieverordeningen aannemen en tot slot door maatregelen die de burgemeester neemt in uitoefening van zijn bevoegdheden van bestuurlijke politie.⁴⁵ Deze mogelijkheden worden in dit hoofdstuk in het licht van de strijd tegen ondermijnende criminaliteit grondiger uiteengezet. De procedures worden daarbij niet uitvoerig aangehaald. Dit was een bewuste keuze aangezien er al veel rechtsleer over bestaat en het aanhalen van de bevoegdheden op zich genoeg is voor deze masterproef.

7.1 De Gemeenteraad

De gemeenteraad fungeert, ter vertegenwoordiging van de lokale bevolking, als de wetgevende macht op lokaal niveau. Zo heeft ze de bevoegdheid om alles wat in het gemeentelijk belang is te regelen. Ter realisatie van die bevoegdheid heeft de gemeenteraad de taak om reglementen van inwendig bestuur en gemeentelijke politieverordeningen vast te stellen die aansluiten bij de behoeften en belangen van de gemeenschap.

7.1.1 Gemeentelijke administratieve sancties:

De spelregels bepalen

Sinds de wet van 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties kende de wetgever de mogelijkheid aan gemeenten toe om zelf administratief te kunnen optreden.⁴⁶ Bij de wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de nieuwe gemeentewet⁴⁷ werd die eerste wet gewijzigd en het artikel 119bis in het leven geroepen. Datzelfde artikel verwijst nu naar de Wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties van 24 juni 2013.⁴⁸ Op grond van die wetgeving kan de gemeenteraad overtredingen op gemeentelijke reglementen en gemeentelijke politieverordeningen⁴⁹ strafbaar stellen⁵⁰, tenzij een wet, decreet of ordonnantie dat reeds heeft voorzien. Ze zijn met andere woorden niet meer afhankelijk van het parket, maar hebben nu de mogelijkheid om een eigen beleid uit te werken.

De gemeenten hebben met die wetgeving een zeer ruime en discretionaire bevoegdheid gekregen om de openbare overlast in hun gemeente aan te pakken. Zij kunnen hierbij alles wat volgens hun als openbare overlast moet beschouwd worden in hun gemeente opnemen in het politiereglement. Met dien verstande dat de opgenomen bepalingen noodzakelijk zijn⁵¹ om de openbare orde te vrijwaren en dat ze afdoende

⁴³ *Ibid.*, 10

⁴⁴ *Ibid.*, 2

⁴⁵ Op grond van de Nieuwe Gemeentewet

⁴⁶ Wet 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, BS 10 juni 1999

⁴⁷ Wet 17 juni 2004 tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, BS 23 juni 2004

⁴⁸ *Ibid.*, 2

⁴⁹ Art. 119 Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, BS 3 september 1988

⁵⁰ Art. 2, §1 Wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, BS 1 juli 2013

⁵¹ In overeenstemming met het proportionaliteits- en pertinentie beginsel

gemotiveerd zijn.⁵² De meest voorkomende bepalingen in politiereglementen gaan over sluikstorten, nachtlawaai, wildplassen, hondenpoep, de uren waartussen vuilnis buiten mag staan, glasverbod, etc.⁵³

Ondanks de discretionaire bevoegdheid blijft het verbod van samenloop gelden.⁵⁴ De gemeenten kunnen maar straffen of administratieve sancties voor overtredingen voorzien die niet strafbaar worden gesteld krachtens wetten, decreten of ordonnanties.⁵⁵ Echter, heeft de wetgever voorzien dat voor een restrictief aantal strafbaar gestelde feiten uit het Strafwetboek ook een administratieve afhandeling kan worden voorzien.⁵⁶ Dit zijn de “gemengde overtredingen”.⁵⁷ Deze limitatieve inbreuken blijven opgenomen in het Strafwetboek en kunnen door een verwijzing ernaar in het politiereglement ook met een administratieve sanctie strafbaar worden gesteld. Eenvoudig voorgesteld gaat het over eenvoudige diefstal, opzettelijke slagen en verwondingen, beledigingen, bedreigingen, bepaalde vernielingen of beschadigingen.

Het is belangrijk om te vermelden dat bij dergelijke gemengde overtredingen de strafrechtspleging steeds voorrang verkrijgt.⁵⁸ Dat houdt in dat wanneer een zaak zowel burgerrechtelijke als strafrechtelijke aspecten omvat, die laatste voorrang heeft. Daarnaast blijft ook het non bis in idem-beginsel⁵⁹ gelden. Wat betekent dat niemand tweemaal mag vervolgd of veroordeeld worden voor hetzelfde strafbare feit. Echter is hier afwijkend van de Engel rechtspraak van 1976⁶⁰, door rechtspraak van het EHRM van 15 november 2016 betreffende de zaak van A en B tegen Noorwegen⁶¹, een belangrijke nuance op te maken. Het EHRM stelde in de zaak dat er een uitzondering op het non bis in idem-beginsel bestaat, namelijk de uitzondering van de parallelle procedures. Die geldt wanneer de sancties een verschillende finaliteit nastreven en de administratieve sanctie als een coherent geheel aanvullend werd voorzien op de strafsancities. Er worden drie cumulatieve voorwaarden gesteld aan de toepassing van de uitzondering. Ten eerste is het noodzakelijk dat de procedures dicht bij elkaar in tijd worden uitgevoerd om rechtsonzekerheid te voorkomen. Ten tweede moeten de procedures complementaire doeleinden hebben wat betekent dat ze diverse finaliteit moeten hebben om het sociaal wangedrag van de dader aan te pakken. De strafrechtelijke finaliteit is bijvoorbeeld de dader straffen omdat deze de wet, die werd opgesteld ter vrijwaring van algemene veiligheid, heeft overtreden terwijl de administratieve sanctie bijvoorbeeld tot doel kan hebben om het gevoel van leefbaarheid in de gemeente te behouden. Ten derde moet het voorzienbaar zijn voor de dader dat die via verschillende procedures kan worden bestraft.⁶²

⁵² RvS (10e k.) 21 november 2022, nr. 255.063, (nv Derby / gemeente Beveren)

⁵³ P. DE HERT, K. MEERSCHAUT en S. GUTWIRTH, “Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties”, *Panopticon* 2008, pp.1.

⁵⁴ Art. 2, §1 Wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 1 juli 2013

⁵⁵ Art 119bis §1, eerste lid Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, *BS* 3 september 1988 *juncto* art 5 Wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 1 juli 2013

⁵⁶ Art. 3 Wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 1 juli 2013

⁵⁷ *Ibid.*, 56

⁵⁸ J. RAEYMAKERS, “Problemen bij gemengde inbreuken uit de GAS-wetgeving?”, *Jura Falc.* 2010-2011, afl. 4, (547-551) 580.

⁵⁹ W. ALBERTS en T.M. DE GROOT, “De uitzondering bevestigd: het ne bis in idem-beginsel in recente rechtspraak van de Hoge Raad in het licht van de ratio van het ne bis in idem-beginsel en vanuit Europees perspectief”, *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht* 2020, afl. 1, 40-48, DOI: 10.5553/NTS/266665532020035001007 ; C. CONINGS, “Ne Bis In Idem, tijd voor hetzelfde ‘idem’”, *NjW* 2012, nr. 261, 274-282

⁶⁰ EHRM (voltallige zitting) 8 juni 1976, nr. 5100/71, 5101/71, 5334/71 en 5370/72, Engel /Nederland ; EHRM (grote kamer) 10 februari 2009, nr. 14939/03 Zolotoukhine / Rusland.

⁶¹ EHRM (grote kamer) 15 november 2016, nr. 24130/11 en 29758/11, A en B / Noorwegen

⁶² I. FLACHET, “EVRM geldt ook voor GAS-boete”, *Juristenkrant* 2013, afl. 275, 3

De sancties

De vaststelling van inbreuken gebeurt door hulpagenten en politieambtenaren, met dien verstande dat gemengde inbreuken alleen kunnen worden vastgesteld door politieambtenaren. De administratieve geldboete wordt opgelegd door een ambtenaar zoals de gemeentesecretaris of een personeelslid van universitair niveau, of bij gebrek daaraan, een provinciaal ambtenaar. De sancties zijn gekoppeld aan die bepalingen die zij in hun politiereglement hebben opgenomen als openbare overlast. Echter mogen die de politiestrafen niet te boven gaan.⁶³ Zo worden de maximumstraffen geregeld in art. 4, §1 van de GAS-wet.⁶⁴ De straffen zijn voorts proportioneel in verhouding met de zwaarte van de inbreuk en in functie van eventuele herhaling.⁶⁵

7.2 De Burgemeester

De burgemeester draagt de verantwoordelijkheid met betrekking tot het uitvoeren van de wetten, decreten, ordonnanties, verordeningen en besluiten.⁶⁶ Meer specifiek is hij belast met de uitvoering van politiewetten, -decreten, -ordonnanties, -verordeningen en de -besluiten.⁶⁷ Om dat te realiseren heeft hij het recht om individuele politiebepalingen uit te vaardigen, die specifieke maatregelen omvatten die gelden voor één persoon of een beperkte groep en alleen op een specifieke locatie binnen de gemeente. In de meeste gevallen zijn deze tijdelijk van aard.

Naast zijn uitvoerende bevoegdheid kan hij in welbepaalde gevallen ook wetgevend optreden. Hij kan namelijk in geval van oproer, kwaadwillige samenscholing, ernstige verstoring van de openbare rust of andere onvoorziene gebeurtenissen de kop opsteken, een politieverordening aannemen.⁶⁸ Aangezien deze bevoegdheid, zoals in art. 119 NGW normaal is toegekend aan de gemeenteraad moet hij zich met een gemotiveerde beslissing tot de raad richten en die daarvan in kennis stellen. Wanneer de beslissing niet in de eerstvolgende vergadering wordt bekrachtigd vervalt die onmiddellijk.

7.2.1 De voorlopige sluiting van een instelling of de tijdelijke schorsing van een vergunning op grond van art. 134ter NGW:

Dit artikel beoogt een reactie te kunnen bieden tegen illegale of niet-toegelaten activiteiten. De verantwoordelijkheid wordt daarbij toevertrouwd aan de burgemeester. Die kan deze maatregel opleggen wanneer er aan drie cumulatieve voorwaarden wordt voldaan. Ten eerste kan het slechts in geval van hoogdringendheid⁶⁹ en wanneer elke verdere vertraging een ernstig nadeel zou kunnen berokkenen. Dat moet door de burgemeester worden gemotiveerd en worden meegegeven met zijn beslissing.⁷⁰ Ten tweede mag de burgemeester niet buiten zijn bevoegdheid treden. De bevoegdheid mag namelijk niet door een bijzondere regelgeving aan een andere overheid zijn toevertrouwd. Tot slot kunnen de maatregelen, in

⁶³ Art. 4, §3 Wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, BS 1 juli 2013

⁶⁴ art 4, §1, 1°-4° Wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, BS 1 juli 2013

⁶⁵ Art 7 Wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, BS 1 juli 2013

⁶⁶ Art. 133, eerste lid Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, BS 3 september 1988

⁶⁷ Art. 133, tweede lid Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, BS 3 september 1988

⁶⁸ Art. 134 1§ Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, BS 3 september 1988

⁶⁹ Opgeheven door de wet van 7 februari 2024, zie later in de masterproef.

⁷⁰ B. WARNEZ, *De lokale bestuurlijke ordehandhaving in Vlaanderen*, Die Keure, 2020, 316.

tegenstelling tot bij art. 134quater NGW, enkel genomen worden wanneer het gaat om een voorwaardelijke of vergunning plichtige uitbating.

In tegenstelling tot hetgeen inzake art. 134quater geldt, zie verder, is de toepassing van artikel 134ter van de Nieuwe Gemeentewet niet plaatsgebonden. Het speelt geen rol of de niet-conforme of illegale praktijken binnen of buiten de instelling plaatsvinden. Van zodra er voldaan wordt aan de voorwaarden, zoals hierboven uitgezet, kan de burgemeester optreden.

Wanneer de burgemeester op grond van zijn bevoegdheid een maatregel wil opleggen, kan die pas worden genomen nadat de overtreder de mogelijkheid werd geboden om zijn verweermiddelen naar voor te brengen⁷¹. In het arrest “B.V.B.A. New Succes” van 30 juni 2015⁷², stelt de Raad van State dat niemand een ernstige maatregel kan worden opgelegd op basis van gedrag dat aan hem wordt toegeschreven en dat zijn belangen ernstig zou schaden, zonder dat hem de mogelijkheid wordt geboden om op nuttige wijze zijn standpunt kenbaar te maken.

De opgelegde maatregel is bovendien onderworpen aan strikte voorwaarden. De voorwaarden vormen een waarborg voor de rechtmatigheid en proportionaliteit van de opgelegde maatregel. Zo mag een termijn van drie maanden niet worden overschreden⁷³. Indien dat toch het geval zou zijn, zal de beslissing automatisch vervallen na verloop van de termijn. Daarnaast is het van essentieel belang dat de maatregel, op straffe van verval, tijdens de eerstvolgende vergadering wordt bekrachtigd door het College van Burgemeester en Schepenen (CBS).⁷⁴

7.2.2 De sluiting van een publiek toegankelijke inrichting op grond van art. 134quater NGW:

Dit artikel beoogt een reactie te kunnen bieden tegen legale activiteiten die evenwel voor overlast zorgen in en rondom de instelling. De burgemeester kan deze maatregel opleggen wanneer er aan volgende dubbele voorwaarde worden voldaan. Ten eerste dient de openbare orde verstoord te worden en ten tweede moet dat het gevolg zijn van gedragingen die ontstaan in die inrichting.

Het eerste bestanddeel van de dubbele voorwaarde betreft de verstoring van de openbare orde. De burgemeester beschikt hierbij over een discretionaire bevoegdheid om de begrippen “ordeverstoring” en “overlast” in te vullen. Die discretionaire bevoegdheid wordt echter wel beperkt door de bewijslast⁷⁵ die rust op zijn schouders en door het proportionaliteitsbeginsel. De invulling van de bewijslast in verband met oorzakelijk verband tussen de overlast en de gedragingen in die inrichting werd verduidelijkt in het arrest Horex⁷⁶. In casus ging de burgemeester, overwegende de geluidsoverlast binnen een straal van 50m rond de inrichting en overlast door de gedragingen van de cafébezoekers, over tot een sluiting van de inrichting gedurende 90 dagen.⁷⁷ De vraag werd hier opgeroepen of de burgemeester correct zijn beoordelingsbevoegdheid had gebruikt en het oorzakelijk verband tussen de overlast en de gedragingen die zich binnen in de inrichting stelden afdoende bewezen kon vinden. De RvS oordeelde dat het niet volstaat om louter op basis van een lijst van gedragingen en vastgestelde feiten een inrichting te sluiten op grond van art. 134quater NGW. Het oorzakelijk verband moet worden bewezen en moet dan ook in de motivering

⁷¹ De hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur moet worden nageleefd.

⁷² RvS 30 juni 2001, nr. 97.343, bvba New Succes, p. 4-5. 47

⁷³ Art. 134ter, derde lid Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, BS 3 september 1988

⁷⁴ Art. 134ter, tweede lid Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, BS 3 september 1988

⁷⁵ Van een oorzakelijk verband tussen de overlast en de gedragingen in die inrichting

⁷⁶ RvS 6 september 1999, nr. 82.188, Horex bvba

⁷⁷ Hier heeft de RvS bovendien geoordeeld dat het niet voldoende ging om gedragingen binnen die inrichting die de openbare orde verstoorde.

duidelijk vermeld worden. Dit verband kan worden bewezen door onder andere materiële elementen of getuigen.

In het arrest Prudon van 20 december 2006⁷⁸ werd het tweede bestanddeel van deze dubbele voorwaarde ingevuld. De openbare orde moet verstoord zijn en dat moet bovendien binnen in de inrichting gebeuren. Het arrest betrof de zaak waarin de burgemeester van Athus was overgegaan tot een tijdelijke sluiting van één maand op grond van art 134quater NGW. Hij had zijn beslissing genomen omdat er met grote regelmaat vechtpartijen ontstonden rondom de inrichting “Le Waikiki”. De feiten speelden zich afwisselend eens binnen dan weer buiten af. De Raad van State was strikt in de toepassing van de dubbele voorwaarde en stelde dat er niet aan het tweede deel, namelijk de verstoring door de gedragingen binnen in de inrichting, was voldaan.

Wanneer aan de cumulatieve voorwaarden is voldaan kan de burgemeester de inrichting sluiten voor een periode die hij bepaalt, rekening houdend met een maximumtermijn van 3 maand. Aangezien de burgemeester enkel gebonden is door een maximum termijn is het des te meer van belang dat de proportionaliteit telkens wordt afgetoetst. Het proportionaliteitsbeginsel werd verder ingevuld in het arrest Ketelaars.⁷⁹ Hier werd gesteld dat, desondanks de burgemeester beschikt over een discretionaire bevoegdheid en een ruime keuzemogelijkheid heeft betreft de duur van de sluiting, de burgemeester zijn beslissing altijd op voldoende evenwichtige afweging moet laten steunen. Rekening houdend met alle betrokken belangen, dus ook het belang van de verwerende partij naast dat van het algemeen belang. Indien een voorlopige sluiting na het gevoerde onderzoek gepast en proportioneel blijkt te zijn, dan moet gekozen worden voor een duur van de sluiting die proportioneel is. De maatregel moet tenslotte, op straffe van verval, worden bekrachtigd op de eerstvolgende vergadering van het CBS.⁸⁰

In lijn met de rechtsbescherming die wordt geboden in art. 134ter NGW, geldt ook hier de verplichting tot het horen van de betrokkene vooraleer de maatregel in werking treedt.

7.2.3 Sluiten van een inrichting bij ernstige aanwijzingen van mensenhandel in de inrichting op grond van art. 134quinquies NGW:

Art. 134quinquies NGW werd ingevoerd door de wet van 1 juli 2011.⁸¹ De burgemeester krijgt door dit artikel de bevoegdheid om een inrichting te sluiten na voorafgaand overleg met de gerechtelijke instanties en nadat hij de verantwoordelijke heeft gehoord. De voorwaarden daartoe zijn dat er in de inrichting feiten zouden afspelen van mensenhandel zoals bedoeld in art. 433quinquies Sw.⁸² of mensensmokkel zoals bedoeld in art. 77bis van de wet van 15 december 1980.⁸³ Een belangrijk verschil dat moet worden gemaakt tussen mensenhandel en -smokkel betreft het bestanddeel van de uitbuiting. Waar mensenhandel als hoofddoel het uitbuiten van mensen heeft, is het bij mensensmokkel het hoofddoel om geld te verdienen aan het illegaal smokkelen van mensen naar een bestemming. Nadien wordt contact verbroken met de slachtoffers en worden zij niet verder uitgebuit door de smokkelaars.

De burgemeester kan de inrichting, in overeenstemming met het proportionaliteitsbeginsel, sluiten voor een duur die hij bepaalt en voor een maximum termijn van zes maanden.⁸⁴

⁷⁸ RvS 20 december 2006, nr. 166.146, Prudon Maryline

⁷⁹ RvS 16 december 2004, nr. 138.582, Ketelaars

⁸⁰ Art. 134quater, tweede lid Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, BS 3 september 1988

⁸¹ Wet 1 juli 2011 tot invoering van een artikel 134quinquies in de Nieuwe Gemeentewet, met betrekking tot de politieke bevoegdheid van de burgemeester in het kader van de strijd tegen netwerken van mensenhandel en mensensmokkel, BS 25 november 2012

⁸² Art. 433quinquies Sw.

⁸³ Wet 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. - Duitse vertaling van wijzigingsbepalingen, BS 20 december 2007

⁸⁴ Gewijzigd door de wet van 7 februari 2024 naar een maximumtermijn van 6 maanden die tweemaal verlengbaar is, zie later in de masterproef.

7.2.4 De algemene bestuurlijke politiebevoegdheden van de gemeente op grond van art. 135, §2 NGW:

Tot slot is er nog art. 135, §2 van de Nieuwe Gemeentewet dat de algemene plicht van gemeenten vastlegt om toezicht te houden op de openbare orde binnen hun lokaal gebied. Het gaat hier om de materiële en niet om de morele openbare orde. Op die manier moet er een zichtbare verstoring zijn van de orde. Dit kan zich veruitwendigen in vandalisme, sluikstorten, geluidsoverlast, etc. Het bestuur of de burgemeester kan zich niet beroepen op deze rechtsgrond in gevallen waarbij de morele openbare orde wordt verstoord. De maatregelen mogen met andere woorden niet gericht zijn op het reguleren van morele kwesties of moreel gedrag van individuen. Wanneer bijvoorbeeld elk weekend jongeren overmatig drinken in een jeugdcafé in de stad, is dat niet genoeg om art 135, §2 NGW in te roepen. Wanneer de zatte jongeren elk weekend bij het terug naar huis wandelen overmatig veel lawaai maken en de buurtbewoners geluidsoverlast ondervinden, dan is het in theorie wel mogelijk om zich op de rechtsgrond te beroepen.

De bestuurlijke politie richt zich op het handhaven van de openbare orde. Maatregelen die gemeenteorganen hierbij kunnen nemen, zijn voornamelijk preventief van aard en niet bedoeld als sanctie.⁸⁵ Het is niet de bedoeling om individuen of bedrijven die de openbare orde verstoren administratief te straffen.⁸⁶ Het is ook niet nodig dat de schuld van de betrokken persoon vaststaat, noch dat deze veroordeeld is voor specifieke misdrijven. Het is voldoende dat er feiten en gedragingen zijn die de vrees voor verstoring van de openbare orde rechtvaardigen en die duidelijk zijn vastgesteld.⁸⁷

Verder wordt benadrukt dat de maatregelen gericht moeten zijn op het handhaven van de veiligheid, rust en gezondheid van burgers op openbare plaatsen. Om in dat opzet te slagen moet het bestuur voorzien in een goede politiemacht en moet het zorgen voor de algemene zindelijkheid, gezondheid, veiligheid en rust op openbare wegen, plaatsen en in openbare gebouwen. De maatregelen die worden genomen op grond van dit artikel moeten aansluiten bij deze doelstellingen. In puntje 1 tot en met 7 van datzelfde artikel⁸⁸ wordt een limitatieve opsomming gemaakt van de aangelegenheden waarin de gemeente over de algemene politionele bevoegdheid beschikt. De bevoegdheden mogen echter niet worden aangewend om administratief sanctionerend op te treden. Voor dergelijke aangelegenheden moet men zich beroepen op de GAS-wet zoals eerder reeds beschreven. Aan de hand van deze bevoegdheid kunnen ze een preventief beleid uitwerken en snel optreden bij onverwachte gebeurtenissen.

Artikel 135, § 2 NGW geeft ook de burgemeester directe bevoegdheid om individuele politiemaatregelen te nemen, aangezien dit artikel deel uitmaakt van de politiewetgeving. De burgemeester hoeft niet te wachten op een besluit van de gemeenteraad voordat hij actie onderneemt. Echter is zijn bevoegdheid op basis van dit artikel is residuair en zo een aanvulling op zijn specifieke uitvoeringsbevoegdheden. Dat betekent dat hij eerst zijn bevoegdheden op basis van art. 134bis⁸⁹, 134ter, 134quater en art 134quinquies moet uitputten.

⁸⁵ S. LIERMAN, P.-J. VAN DE WEYER, J. GEENS, L. STORMS, K. GASTMANS, K. KEMPE, 'Enkele recente ontwikkelingen in de rechtspraak en de regelgeving over algemene en bijzondere bestuurlijke politie', in: S. LIERMAN (ed.), *Actualia Gemeenterecht*, Themis, nr. 84, Brugge, Die Keure, 2013, p. 69-141. ; RvS 22 juli 2010, nr. 206.768, Petry ; art. 135, §2, 2° Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, BS 3 september 1988

⁸⁶ RvS 7 februari 1997, nr. 64.452, Sicurella: de term 'tegengaan' doelt op het doen ophouden van een rustverstorend feit en niet op het straffen van een vastgestelde inbreuk.

⁸⁷ RvS 16 juni 2011, nr. 213.889, Nuytten

⁸⁸ Art. 135, §2, tweede lid 1°-7° Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, BS 3 september 1988

⁸⁹ Art. 134bis NGW werd niet beschreven in deze masterproef aangezien deze minder belangrijk is in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit.

De genomen maatregelen moeten telkens in overeenstemming zijn met het beginsel van proportionaliteit. Zoals eerder vermeld zijn de aangelegenheden waarbij de gemeente zich kan beroepen op het artikel limitatief opgesomd. Maar er wordt geen limitatieve lijst geboden van de maatregelen die mogelijk zijn. Het komt toe aan de burgemeester om naar zijn inschatting de gepaste maatregel te bepalen. Zo kunnen niet-exhaustief volgende maatregelen worden opgelegd: systematische politiecontroles, een samenscholingsverbod, een onbewoonbaarverklaring, een evenement verbieden, het opleggen van een sluitingsuur, etc. Omwille van die discretionaire beoordeling is het opnieuw des te meer van belang dat telkens de proportionaliteit ervan wordt onderzocht. Om daarmee in overeenstemming te zijn zal men ten eerste moeten aantonen dat er weldegelijk behoefte is aan maatregelen. Dat blijkt uit concrete afdoende ernstige feiten of gedragingen die de materiële openbare orde verstoren of dreigen te verstoren. Speculaties of feiten die 'algemeen geweten zijn' zijn niet genoeg. Ten twee moet ook een drievoudige toets worden afgegaan. In het boek "Administratief Recht Recente ontwikkelingen in de rechtspraak en de wetgeving over algemene bestuurlijke politiebevoegdheden van de gemeente" stellen LIERMAN S. en VAN DE WEYER P.-J. de drievoudige toets als het volgt weer. "Allereerst [de pertinentietoets, zo] dient de maatregel te kunnen worden ingepast in de categorie van maatregelen die nuttig zijn om de gevreesde ordeverstoring tegen te gaan. De maatregel mag [volgens het noodzakelijkheids criterium] geen grotere impact hebben dan noodzakelijk uit een oogpunt van herstel van de openbare orde. Tot slot [voor de evenredigheid in strikte zin mag] de maatregel, vanuit de bekommernis om de vrijheid niet meer dan nodig te verstoren, aan de personen die er de last van moeten ondergaan niet nodeloos een beperking opleggen die niet in verhouding staat met de ernst van de ordeverstoring die het bestuur wil tegengaan."⁹⁰

Tot slot moet de duur van de maatregel telkens in concreto worden bepaald en moet opnieuw met die beginsel van proportionaliteit in overeenstemming zijn. Een permanente inperking van individuele vrijheden is een zware maatregel die alleen kan worden gerechtvaardigd als er voldoende concrete gegevens zijn die aantonen dat de verstoring van de orde een structureel probleem is. Hoewel dit theoretisch mogelijk is, komt dit in de praktijk zelden voor.

7.2.5 Art. 134sexies en art. 134septies NGW:

We achten het art. 134sexies NGW niet relevant om te bespreken in deze masterproef. Het opleggen van een plaatsverbod kan mogelijk weliswaar criminelen tijdelijk weghouden van een locatie waar ze misdaden begaan, maar dergelijke maatregel zal ondermijnende criminaliteit niet effectief stoppen. Criminelen zullen simpelweg van plaats veranderen of een andere persoon inschakelen om hun activiteiten voort te zetten. Deze bepaling is naar onze mening meer relevant voor het handhaven van de openbare orde in het algemeen, maar vormt geen effectief instrument voor lokale besturen in de strijd tegen dit fenomeen.

Art. 134septies NGW wordt pas echt interessant wanneer er een verband is tussen georganiseerde criminaliteit en terroristische groeperingen. Dit gebeurt echter zelden.⁹¹ Om de focus van deze masterproef te behouden, gaan we hier niet verder op in.

⁹⁰ Deze bijdrage is een ingekorte versie van een deel van de bijdrage van S. LIERMAN, P.-J. VAN DE WEYER, J. GEENS, L. STORMS, K. GASTMANS, K. KEMPE, 'Enkele recente ontwikkelingen in de rechtspraak en de regelgeving over algemene en bijzondere bestuurlijke politie', in: S. LIERMAN (ed.), *Actualia Gemeenterecht*, Themis, nr. 84, Brugge, Die Keure, 2013, p. 69-141.

⁹¹ S. RAETS en J. JANSSENS, "Betwixt and between : examining the evolution of the crime-terror nexus", *Cross-border Crime Colloquium, 20th, Abstracts* 2019.

7.3 Conclusie over de bevoegdheden van het lokaal bestuur

Om de openbare orde te verzekeren kan de gemeenteraad⁹² op grond van de GAS-wet overgaan tot het sanctioneren van de lichtste overlast zoals geluidsoverlast en sluikstorten, etc. Daarnaast kunnen de gemeenteraad en de burgemeester⁹³ ook voor zwaardere vormen maatregelen worden opgelegd op grond van de NGW. Het gaat dus over instrumenten die men kan gebruiken tegen een heel breed scala van beweerdelijke overlast die de openbare orde ten slechte komen. Maar in principe is er geen rechtsgrond die een specifieke aanpak tegen ondermijnende criminaliteit voorziet.

Het rechtskader biedt bijna enkel de mogelijkheid om repressief op te treden, aangezien maar op één rechtsgrond preventief kan worden opgetreden. Namelijk die van art. 135 NGW waarin slechts zeven gevallen beschreven worden waarin mag preventief mag optreden. Met andere woorden beogen de bevoegdheden die vervat liggen in de NGW dat de openbare orde op lokaal niveau wordt gehandhaafd. Maar de plicht die de gemeenten hebben tegenover hun inwoners is veel ruimer dan enkel het handhaven van de openbare orde. Men heeft de plicht ondermijnende criminaliteit effectief te bestrijden en daarvoor een specifiek rechtskader voor nodig.

Er is ten eerste een specifiek rechtskader nodig omdat het een zeer indringend en gevaarlijk fenomeen is. De complexiteit ervan vraagt om uitleg en een meer gestructureerde aanpak in een apart rechtskader. Men kan dat niet zomaar onderbrengen in een vaag en algemeen concept als een algemene verstoring van de openbare orde, zo onderschat men het fenomeen.

Ten tweede kunnen we na de uiteenzetting van hierboven constateren dat er rechtsgronden zijn om openbare overlast aan te pakken, maar geen om ondermijnende criminaliteit effectief aan te pakken. Art. 134ter NGW kan enkel worden ingeroepen bij vergunning plichtige instellingen en bovendien bij hoogdringendheid. Wat betekent dat dit een zeer restrictief toepassingsgebied beoogt dat niet volstaat om ondermijnende criminaliteit aan te pakken die overal schuilt in onze samenleving. Art. 134quater NGW beoogt enkel overlast aan te pakken die zich binnen inrichtingen afspeelt, terwijl de zwaarste overlast door ondermijnende criminaliteit zich voornamelijk veruitwendigt in onze samenleving. Art. 134quinquies NGW is een rechtsgrond die wel specifiek tegen ondermijnende criminaliteit kan worden ingeroepen, maar die criminaliteit is meer dan mensenhandel en mensensmokkel alleen. Tot slot kan het art. 135, §2 NGW op dit moment het beste antwoorden bieden, maar het betreft enkel een tijdelijke maatregel en geen instrument die een halt kan toeroepen aan het fenomeen.

Ten derde is er nood aan een preventief instrument aangezien ondermijnende criminaliteit telkens zo lang mogen zijn 'Mask of Sanity' zal aanhouden.⁹⁴ Om de continuïteit van hun activiteiten te vrijwaren zullen zij zich zo lang mogelijk als een gezonde en legale onderneming voordoen naar de buitenwereld. Dit betekent dat de burgemeester en gemeenteraad pas zullen optreden wanneer de openbare orde zichtbaar verstoord wordt en dan is het eigenlijk al te laat. De ondermijnende criminaliteit zal tegen dan al een sterke organisatie hebben opgebouwd en dan is het dweilen met de kraan open wanneer men maatregelen neemt. Er is dus nood aan een preventief en specifiek rechtskader. Of de DIOB-wet van 15 januari 2024 daaraan voldoet zien we verder.

⁹² Door middel van het aannemen van reglementen en/of politieverordeningen

⁹³ Door middel van het nemen van specifieke maatregelen

⁹⁴ Mask of Sanity is een begrip afkomstig uit de studie naar psychopatische persoonlijkheden, waarbij M. Cleckley wordt gezien als de vader van de psychopathie ; D. HERVEY en M. CLECKLEY, *The Mask of Sanity*, Mockingbird Press, 2022, 558.

8. Rechtsvergelijking: de APV-bepalingen en Gemeentewet in Nederland

8.1 De Algemeen Plaatselijke Verordeningen

Net zoals bij ons kan er in het Nederlandse model een splitsing worden gemaakt tussen de bevoegdheden van de gemeenteraad en die van de burgemeester. In Nederland worden, analoog aan de gemeentelijke politieverordeningen, de Algemeen Plaatselijke Verordening-bepalingen (APV-bepalingen) gehanteerd. Deze regels stellen specifieke voorschriften vast binnen de gemeente met als doel de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Elke gemeente heeft haar eigen APV, dewelke wordt opgesteld in het belang van de gemeenschap.⁹⁵ De gemeentelijke verordeningen worden vastgesteld door de Gemeenteraad van de gemeente en vinden hun juridische basis in art. 147 van de Gemeentewet.⁹⁶

Deze bevoegdheid kan al enige rol spelen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Via een autonome verordening zoals de APV, bepaalt de gemeenteraad als hoogste gezag binnen de gemeente in belangrijke mate het gewenste niveau van openbare orde. De gemeenteraad kan op basis van deze regelgevende bevoegdheid een breed scala aan onderwerpen reguleren waarvoor nog geen voorschriften bestonden, of bestaande wetgeving aanvullen indien daar ruimte voor is.

Met de opgestelde APV-bepalingen geeft de gemeenteraad de burgemeester ook extra bewapening in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Al hangt de kracht van de burgemeester sterk af van de APV-bepalingen die de gemeente specifiek opnam. Een voorbeeld uit de praktijk in Amsterdam is een sluiting van een publiek toegankelijke inrichting of gebouw. De Amsterdamse voorschriften omvatten al een tijdje de algemene bepaling die van toepassing is op alle openbare gelegenheden en gebouwen, waarbij zowel cafés, hotels, restaurants, discotheken, winkels en garagebedrijven worden opgenomen. Zo heeft de burgemeester van Amsterdam bijvoorbeeld op basis van artikel 2.10 lid 1 onder e van de APV een garagebedrijf gesloten dat een centrale rol speelde in de facilitering van drugshandel.

Een andere APV-bepaling is die van 2024 van Steenbergen, die definieert een openbare inrichting als volgt⁹⁷: *[een hotel, restaurant, pension, café, waterpijpcafé, cafetaria, snackbar, discotheek, buurthuis of clubhuis of elke andere voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was logies wordt verstrekt of dranken worden geschonken of rookwaren of spijsen voor directe consumptie ter plaatse, dan wel voor bezorging en afhalen, worden bereid of verstrekt.]*

Die gemeente hanteert dus ook een ruim toepassingsgebied voor publiek toegankelijke plaatsen, maar op basis van deze APV zou de burgemeester van Steenbergen niet kunnen ingrijpen in een publiek toegankelijke inrichting zoals een garagebedrijf. Verder kunnen burgemeesters op grond van de APV ook horeca zaken sluiten, vergunningen intrekken in inrichtingen waar wapens worden verhandeld, discotheken sluiten, etc.

Zowel in België als in Nederland heeft de gemeente de bevoegdheid om naar eigen inzicht te bepalen welke voorschriften moeten worden opgenomen in de Gemeentelijke Politieverordening of de APV. In beide landen kunnen strenge sancties worden toegepast. De gemeenteraad kan voorzien in sancties variërend van

⁹⁵ Art. 149 Wet 14 februari 1992 Gemeentewet, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederland* , 18 augustus 1992.

⁹⁶ Art. 147 Wet 14 februari 1992 Gemeentewet, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederland* , 18 augustus 1992.

⁹⁷ Art. 2:27, 1. a. Gemeent.Verord. 31 december 2023 Algemene Plaatselijke Verordening 2024, *Gemeentebld*, 2023 .

administratieve geldboetes tot schorsingen, opheffingen en definitieve sluitingen.⁹⁸ Maar er bestaat een aanzienlijk verschil op basis van art. 45 van de GAS-wet. De schorsingen, opheffingen en sluitingen zoals bedoeld in art. 4, §1, 2° - 4° GAS-wet, worden in België opgelegd door het CBS. In Nederland daarentegen heeft de burgemeester meer macht en kan dergelijke maatregelen zelfstandig bevelen, zie voorbeeld Amsterdam.

8.2 De Gemeentewet

Vergelijkbaar met de Nieuwe Gemeentewet van bij ons, bestaat er in Nederland de Gemeentewet. Deze wet voorziet ook een aantal instrumenten voor de gemeenteraad en de burgemeester om op te treden tegen openbare overlast.

8.2.1 De gemeenteraad

De gemeenteraad kan de burgemeester nog onder andere omstandigheden extra bewapening bieden door middel van een machtiging. De relevante voor deze studie zijn opgenomen in art. 151b en art. 151c van de Gemeentewet.⁹⁹ Het is wel telkens in eerste instantie aan de gemeenteraad om te oordelen of er behoefte is aan de machtiging. Wanneer dat het geval is, kan de gemeenteraad op grond van art. 151b de burgemeester machtigen om een veiligheidsrisicogebied vast te stellen wanneer de openbare orde wordt verstoord door de aanwezigheid van wapens of ernstige vrees daartoe. Daarnaast kan de burgemeester gemachtigd worden op grond van art. 151c om over te gaan tot cameratoezicht. Op 7 maart 2024 maakte de burgemeester van Amsterdam nog gebruik van deze bevoegdheid, in combinatie met artikel 2.24 van de APV van Amsterdam, om de Venserpolder onder cameratoezicht te plaatsen.¹⁰⁰ De beslissing over de locaties en duur van het cameratoezicht ligt vervolgens bij de burgemeester.

Bij het toepassen van de maatregelen moet de burgemeester steeds de noodzaak en proportionaliteit ervan beoordelen. Indien het herstel van de openbare orde via een andere manier kan worden hersteld, moet men een andere maatregel overwegen.

8.2.2 De burgemeester

In het voorafgaande hoofdstuk was de burgemeester gebonden aan de besluiten van de gemeenteraad om actie te kunnen ondernemen tegen ondermijnende criminaliteit. De Nederlandse wetgever heeft in bepaalde secties van de Gemeentewet en de Opiumwet bepalingen opgenomen waardoor de burgemeester ook zelfstandig kan ingrijpen tegen criminaliteit binnen zijn gemeente.

De eerste zelfstandige bevoegdheid die de Nederlandse wetgever aan de burgemeester toekent leunt dicht aan bij de bevoegdheid van de Belgische burgemeester op grond van art. 135, §2 NGW. De burgemeester krijgt op basis van art. 172 van de Gemeentewet¹⁰¹ de verantwoordelijkheid om te waken over de handhaving van de openbare orde in diens gemeente. Het derde lid van artikel 172 van de Gemeentewet verleent de burgemeester de zogenaamde 'lichte bevelsbevoegdheid'.¹⁰² Indien aan de voorwaarden voldaan is, mag hij

⁹⁸ Art. 4, §1, 1°-4° ; art. 45 Wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 1 juli 2013 ;

⁹⁹ Art. 151 ; art. 151c Wet 14 februari 1992 Gemeentewet, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederland* , 18 augustus 1992.

¹⁰⁰ Ander besluit van algemene strekking 7 maart 2024 Plaatsingsbesluit cameratoezicht Venserpolder, *Gemeentebld*, 2024.

¹⁰¹ Art. 172 Wet 14 februari 1992 Gemeentewet, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederland* , 18 augustus 1992.

¹⁰² G. BROUWER, A.J. WIERENGA, 'Een ontaarde bevoegdheid. Het lichte bevel van artikel 172 lid 3 Gemeentewet', *Gst.* 2015/59, afl. 7423, p. 310-317.

de bevelen geven die hij noodzakelijk acht voor de handhaving van de openbare orde. Tot hier loopt het Belgische en Nederlandse systeem grotendeels gelijk. Er schuilt echter een verschil in het feit dat de Belgische burgemeester beperkt wordt in de aangelegenheden waarin hij zich mag beroepen op het art. 135, §2 NGW. De formele wetgever van Nederland heeft deze beperking niet voorzien.

Om zijn bevoegdheid in te roepen moet er steeds sprake zijn van een plotseling, opkomend of concreet dreigend gevaar voor de openbare orde, of van een situatie waarin er een concrete en actuele dreiging bestaat. Daarnaast moeten ook inhoudelijke voorwaarden worden nageleefd. Zo mogen de maatregelen niet punitief van aard zijn, moeten in concreto worden bepaald en moeten steeds proportioneel zijn. Ondanks de voorwaarden neigen Nederlandse burgemeesters er soms naar om hun 'lichte bevelsbevoegdheid' uit te hollen. De burgemeesters leggen vaak te zware maatregelen op, terwijl het niet mogelijk is, die het recht op eerbiediging persoonlijke levenssfeer beperken.¹⁰³

Daarnaast voorziet de Opiumwet¹⁰⁴ in Nederland ook een bevoegdheidsgrond voor de burgemeester om op te treden tegen ondermijnende criminaliteit. Het art. 13b¹⁰⁵ van die wet geeft de burgemeester een bevoegdheid die hij kan invoeren buiten het domein van de openbare orde. Dit is het enige artikel dat de burgemeester veel kracht geeft in zijn strijd tegen ondermijnende criminaliteit zonder dat de criminaliteit daarvoor eerst de openbare orde moet verstoren. Het artikel werd in 1999 toegevoegd om op te treden tegen illegale verkoop van drugs vanuit 'voor het publiek toegankelijke lokalen'. Sinds 1 november 2007 is dit toepassingsgebied uitgebreid naar niet-publieke toegankelijke lokalen en woningen. Tot slot is het artikel nog voor een laatste keer uitgebreid waardoor niet alleen de aanwezigheid van drugs zelf, maar ook van voorwerpen en stoffen die gebruikt kunnen worden voor de vervaardiging van drugs.

De burgemeester kan een tijdelijke sluiting van het pand bevelen om de illegale activiteiten te stoppen zodat de drugs niet verder verspreid wordt. Zo kan hij preventief de bijbehorende overlast en criminaliteit die daarmee gepaard gaat ontwijken.

8.3 Conclusie rechtsvergelijking Nederlandse rechtskader

De APV-bepalingen die een gemeente in Nederland kan aannemen zijn grotendeels gelijkaardig aan de GAS-bepalingen die gemeenten in België kunnen opnemen. In beide landen hebben de gemeenten een ruime bevoegdheid gekregen om de overlast aan te pakken die zich specifiek voordoet in hun gebied. Er is zoals aangehaald een zeer belangrijk verschil op te merken bij de beslissingen zoals schorsing, opheffen en sluiting. In Nederland kan de burgemeester dit zelfstandig vorderen, terwijl in België het College van Burgemeester en Schepenen (CBS) daarover moet beslissen.¹⁰⁶ Deze discrepantie in bevoegdheden tussen Belgische en Nederlandse burgemeesters valt op. Nederlandse burgemeesters kunnen sneller handelen, terwijl Belgische burgemeesters eerst overleg moeten voeren binnen het college. Daarbij moet rekening worden gehouden met verschillende standpunten en overtuigingen. Hoe meer beslissingsbevoegden hoe meer tegengestelde belangen. Dit kan de effectiviteit van burgemeesters in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit in de stad sterk vertragen.

¹⁰³ J.H.A. VAN DER GRINTEN, "Zware maatregelen met een lichte bevelsbevoegdheid? De reikwijdte van artikel 172 lid 3 Gemeentewet", *NJB* 2019/312 ; RvS Nederland (afd. Bestuursrechtspraak) 9 december 2020, nr. 201905118/1/A3 , ECLI: ECLI:NL:RVS:2020:2912, burgemeester Amsterdam/wederpartij, <https://www.raadvanstate.nl>.

¹⁰⁴ Wet 10 april 2003 Opiumwet, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederland* , 17 april 2003 .

¹⁰⁵ Art. 13b Wet 10 april 2003 Opiumwet, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederland* , 17 april 2003 ; L.M. BRUIJN en M. VOLS, "Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet" (ed.), *NILG - Openbare orde, veiligheid & Recht*, Boom Juridisch, 2021, (179) 123-127.

¹⁰⁶ Art. 45 Wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 1 juli 2013

Daarnaast kan de gemeenteraad de burgemeester machtigen tot een uitgebreidere bevoegdheid dan in België bestaat. Bij ons bestaat er geen specifieke machtiging om veiligheidsrisicogebieden in te stellen of cameratoezicht in te voeren. Op grond van art. 172 Gemeentewet kan zoals in art. 135, §2 NGW de burgemeester zelfstandig maatregelen bevelen. Maar in Nederland wordt die bevoegdheid niet beperkt tot een aantal aangelegenheden. De burgemeester in Nederland kan in meer gevallen optreden en heeft een grotere discretionaire bevoegdheid.

Tot slot bestaat er geen gelijkaardige wetgeving in België zoals die voorzien is in de Opiumwet. In ons rechtstelsel ontbreekt een vergelijkbare rechtsgrond die onze burgemeesters in staat stelt om krachtig op te treden tegen ondermijnende criminaliteit die zich specifiek engageert in het drugsmilieu. In Nederland is er een aanzienlijke aanwezigheid in de productie en distributie van synthetische drugs, vooral xtc en amfetamine. Nederlandse criminele organisaties zijn internationaal bekend vanwege hun uitgebreide netwerken en wereldwijde handelsactiviteiten op dit gebied.¹⁰⁷ Maar het gaat duidelijk om een mondiaal probleem.¹⁰⁸ En ook België doet niet onder. In 2008 nog bleek uit een rapport van de Verenigde Naties dat België, na Nederland, het grootste producerende land te zijn voor synthetische drugs zoals xtc en amfetamines.¹⁰⁹ In lokale gebieden zoals onder andere Antwerpen, Brussel, Roeselare, Veurne, etc. lijkt het de spuigaten uit te lopen. In Antwerpen verklaarde burgemeester Bart De Wever al een periode geleden dat hij een zogenaamde “War on Drugs” voert.¹¹⁰ In Roeselare en Veurne is sinds het einde van 2023 de synthetische drugs genaamd “Flakka”, ook wel de zombiedrugs genoemd, in opmars.¹¹¹ Een dergelijke sterke bevoegdheidsgrond voor de burgemeesters in België zou in bepaalde steden dus goed gebruikt kunnen worden. Echter dient bij het invoeren van die rechtsgrond een zorgvuldige afweging te worden gemaakt tussen twee tegengestelde belangen. Het betreft een uiterst ingrijpende maatregel die de burgemeester aanzienlijke bevoegdheden kan verlenen om beleid te voeren. Enerzijds is er het belang van het versterken van de burgemeester in zijn beleid. Anderzijds moet worden overwogen of het opportuun is om voor de burgemeester dergelijke verregaande bevoegdheid te creëren waarmee die kan ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van individuen. Zoals reeds is opgemerkt onder artikel 135, §2 van de Nieuwe Gemeentewet, neigen de genomen maatregelen soms al naar strafrechtelijke sancties in plaats van administratieve sancties. Het is daarom precair om de burgemeester dergelijke maatregelen te laten nemen en te bepalen of ze nog in overeenstemming zijn met de Engel-criteria.

Hoewel de Nederlandse burgemeester op grond van de Opiumwet een sterke positie vergaart tegen ondermijnende criminaliteit, blijft het zo dat deze bevoegdheid zich specifiek en enkel richt op het bestrijden van drugscriminaliteit op lokaal niveau. Maar we weten dat ondermijnende criminaliteit een breder spectrum omvat dan alleen drugs.

¹⁰⁷ P. TOPS, J. VAN VALKENHOEF, E. VAN DER TORRE, L. VAN SPIJK, *Nederland en synthetische drugs: een ongemakkelijke waarheid*, Boomcriminologie, 2018, 40.

¹⁰⁸ Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, “Europees Drugsrapport 2022: Trends en ontwikkelingen”, *Bureau voor publicaties van de Europese Unie*, Luxemburg, 2022.

¹⁰⁹ *Vr. en antw.* Senaat 2009-2010, 7 december 2009 (Vr. nr. 4-5986 P. WILLE).

¹¹⁰ X, “N-VA wil Antwerpse ‘war on drugs’ in heel Vlaanderen uitrollen”, *DeMorgen* 2 mei 2016.

¹¹¹ X, “Persbericht - Veurne - Parket treedt consequent op tegen dealers zombiedrugs”, *Openbaar Ministerie* 3 januari 2024 ; N. VANHECKE, “Designerdrug flakka maakt eerste dode: een onschuldige fietser”, *De Standaard* 11 september 2023.

9. Rechtskader: De DIOB-wet

Om praktische redenen wordt de Wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende de oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen van 7 februari 2024¹¹² doorheen deze masterproef vernoemd als “DIOB-wet”.

De publicatie van de DIOB-wet in het Belgisch Staatsblad is het resultaat van een jarenlang proces. Als sinds 2017 lieten minister van Binnenlandse zaken Jan Jambon en minister van Justitie Koen Geens al verstaan dat ze een wetsontwerp klaar hadden met het opzet om georganiseerde malafide praktijken aan te pakken.¹¹³ Dat vooruitzicht werd met de grond gelijk gemaakt toen de regering viel over het VN-migratiepact in 2018.¹¹⁴ Vijf jaar later op 8 februari 2023 werd een Wetsontwerp ingediend onder regering-Decroo. Op 7 Februari 2024 werd de wet gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

Doorheen dat lange proces is echter uit verschillende hoeken kritiek geuit. Zo meende het VVSG dat de algemene screening nefast is, het verplicht federaal advies voor onnodige vertraging zal zorgen en dat de huidige bevoegdheden van de burgemeesters aan banden zal worden gelegd.¹¹⁵ Ook de Orde van Vlaamse Balies uitte haar standpunt over de nieuwe wet.¹¹⁶ Die meende erg terughoudend te zijn over de groeiende bewapening van het bestuur. De belangrijkste aandachtspunten zouden het vermoeden van (on)schuld, een te ruime appreciatiemarge voor het bestuur, de verdragende gevolgen van het centraal register van integriteitsonderzoeken en de praktische haalbaarheid zijn. Hierna volgt een grondige screenen van de nieuwe wet samen met de memorie van toelichting waarbij hopelijk meer helderheid zal kunnen worden verschaft met betrekking tot het voorbehoud.

¹¹² *Ibid.*, 1 ; hierna: DIOB-wet in voetnoten

¹¹³ H. GOEDGEBEUR, “Regering wil dat gemeenten georganiseerde misdaad kunnen aanpakken”, *Vrt Nws*, 12 september 2017 // X., “Jambon en Geens willen met nieuw wetsontwerp komaf maken met malafide handelszaken”, *Openbaar Ministerie* 16 augustus 2018.

¹¹⁴ TERZAKE, “2018: Val regering-Michel”, *Youtube* 26 augustus 2019

¹¹⁵ VVSG, *Wetsontwerp maakt burgemeesters machteloos in strijd tegen georganiseerde criminaliteit*, <https://www.vvsg.be/nieuws/wetsontwerp-maakt-burgemeesters-machteloos-in-bestuurlijke-strijd-tegen-georganiseerde-criminaliteit>

¹¹⁶ B. CLAES, “Standpunt DIOB”, *Orde van Vlaamse Balies*, woensdag 2 november 2022

9.1 Grondige studie van de nieuwe wet samen met de Memorie van toelichting

Deze nieuwe wet, geïnspireerd op het bestaand wettelijk kader in Nederland, beoogt een specifieke rechtsgrond te bieden voor lokale besturen om maatregelen te kunnen nemen in hun strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Dit opzet wil men doen slagen door nieuwe instellingen als de Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (DIOB)¹¹⁷ en Arrondissementale Informatie- en Expertisecentra (ARIECs) in het leven te roepen. Daarnaast ook door de gemeenten te voorzien van het nieuw instrument, het integriteitsonderzoek, waardoor men een grondig onderzoek kan voeren naar de vestiging of uitbating van publiek toegankelijke inrichtingen in het kader van bepaalde economische sectoren. Op basis van die resultaten kan men vervolgens een vergunning weigeren, schorsen of opheffen of een inrichting sluiten.¹¹⁸ Tot slot wordt nog een nieuw instrument ontwikkeld namelijk het Centraal Register van Integriteitsonderzoeken (CRIO). De studie zal worden uiteengezet volgens dezelfde volgorde als die in de wet en memorie van toelichting¹¹⁹ wordt gehanteerd.

9.1.1 Inleiding

Eerder in deze masterproef werd het begrip ondermijnende criminaliteit reeds uitgelegd. De wetgever heeft ervoor geopteerd om ook in de nieuwe wet voor die scope te kiezen. Echter wordt het toepassingsgebied beperkt tot publiek toegankelijke inrichtingen.¹²⁰ Het zou gaan om plaatsen waar andere personen dan de beheerders en tewerkgestelden toegang tot hebben. Ofwel waar buitenstaanders gewoonlijk toegang hebben tot de inrichting doordat er geen lidmaatschap vereist is om zich ingang te verschaffen. Dit betreft een zeer ruime toepassing van inrichtingen die teveel zijn om op te sommen. Een aantal voorbeelden hiervan zijn de volgende: alle horecazaken, musea, clubhuizen zonder lidmaatschap, nachtwinkels, etc. Ofwel plaatsen waar wordt voorzien in een formele organisatie van lidmaatschap maar waarbij een breed publiek zich lid kan maken. Dergelijke inrichtingen bieden geen strikte exclusiviteit aan bij hun leden, denk maar aan sportclubs met abonnement, abonnement als supporter voor een bepaalde voetbalclub, clubhuis met lidmaatschap, etc.

Men koos voor dit toepassingsgebied om het privéleven zoveel mogelijk te beschermen.¹²¹ Hoewel men logischerwijs moet voldoen aan het superioriteitsbeginsel, kan hier toch een kritische opmerking worden gemaakt. Wat met clubhuizen met beperkt lidmaatschap of de 'hyper private clubs'? De geschiedenis en theorie leert ons dat ondermijnende criminaliteit vaak voortkomt uit georganiseerde groepen met een strikte interne organisatie. Zoals eerder uiteengezet ontstaan georganiseerde criminele groepen in theorie op 4 verschillende mogelijke manieren waarbij een exclusiviteit gewaarborgd wordt. In het verleden en ook vandaag nog bestaat de private club "Hells Angels"¹²² die zich schuldig maakt aan ondermijnende

¹¹⁷ Wet nr. 347 20 juni 2002 Wet van 20 juni 2002, houdende regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur), *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederland*, 4 juli 2002.

¹¹⁸ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St. Kamer* 2022-23, nr. 55-3152/001, 3.

¹¹⁹ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St. Kamer* 2022-23, nr. 55-3152/001, 4-71.

¹²⁰ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St. Kamer* 2022-23, nr. 55-3152/001, 16.

¹²¹ Art. 22 Gw ; Art. 8 EVRM,

¹²² X., <https://www.hellsangels.be/>

criminaliteit. Verder bestaan in België ook nog de Outlaws Motorcycle Club, Bandidos Motorcycle Club, de Mongols Motorcycle club, Bombello prostitutieclan, etc. Dergelijke subversieve clubs staan bekend om hun rivaliteit onder elkaar waarbij vaak illegale wapens worden gebruikt. Maar daarnaast wagen zij zich onder andere ook aan het verkopen van illegale drugs, mensenhandel en witwaspraktijken. Instellingen van dergelijke 'hyper private clubs' vallen buiten het toepassingsgebied van de nieuwe wet, waardoor die ook niet zullen worden onderworpen aan enige vorm van preventief onderzoek.¹²³ Een uitgebreider toepassingsgebied zou moeilijk te rijmen zijn met het recht op privéleven, desondanks is het een gemiste kans om die clubhuizen met exclusief lidmaatschap niet te kunnen onderwerpen aan het nieuwe systeem.

Deze wet beoogt, in tegenstelling tot wat we zagen bij de GAS-wet en Nieuwe Gemeentewet, een specifieke preventieve aanpak tegen ondermijnende criminaliteit. Wanneer maatregelen of administratieve sancties preventief worden opgelegd moet er altijd rekening worden gehouden met het verbod van samenloop. Het Europese Hof van de Rechten van de Mens sprak zich reeds uit over de tegenhanger in Nederland, namelijk de BIBOB-procedure.¹²⁴ Het Hof besliste dat het niet kan worden gezien als een strafprocedure. Desondanks wees de Raad van State eerder in haar advies¹²⁵ op de internationale Engel-criteria. De kwalificatie van een maatregel of administratieve sanctie is niet doorslaggevend om te beslissen dat het niet onder het strafbegrip van art. 6 EVRM zou vallen. Er moet rekening worden gehouden met de zwaarte en duurtijd. Indien ze kunnen worden gekwalificeerd onder art. 6 EVRM dan moeten de maatregelen en administratieve sancties voldoen aan specifieke voorwaarden die we eerder al zagen. Ze moeten het vermoeden van onschuld en non bis in idem-beginsel waarborgen. Dat laatste kan gewaarborgd worden wanneer het gaat om complementaire doeleinden, voorzienbaarheid van de parallelle toepassing van de sanctie, proportionaliteit en de temporele samenhang tussen beide procedures. Zie hoofdstuk over de gemeentelijke administratieve sanctie.

9.1.2 DIOB instelling

De Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen¹²⁶, hierna de DIOB, wordt in het leven geroepen. Het betreft een orgaan dat belast is met de analyse en adviesverlening inzake ondermijnende criminaliteit.¹²⁷ De samenstelling is uitvoerig beschreven in art. 5 van de DIOB-wet.¹²⁸ De opdracht van de DIOB is vierdelig en is terug te vinden onder het tweede hoofdstuk van titel twee van de wet. Die opdrachten worden hieronder verder uitgewerkt.

De risicoanalyse

Ten eerste moet de DIOB minstens jaarlijks een analyse opmaken en die richten aan de ministers Binnenlandse Zaken en Justitie¹²⁹. Als het nodig wordt geacht kan ook binnen hetzelfde jaar nog een analyse worden opgesteld.¹³⁰ Deze analyses moeten een algemene beeldvorming geven van de laatste ontwikkelingen en evoluties inzake ondermijnende criminaliteit. Rekening houdend met die ontwikkelingen en evoluties hebben de adviezen het opzet om aan te wijzen welke economische sectoren en activiteiten

¹²³ Art. 119ter Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, BS 3 september 1988

¹²⁴ EHRM 30 maart 2012, nr. 18450/07, BINGÖL/Nederland.

¹²⁵ RAAD VAN STATE, *Advies over ontwerp van wet 'betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen en over de amendementen nrs. 27 tot 40 en over het amendement nr. 41'*, 12 december 2022, nr. 72195/2/AV

¹²⁶ Art. 1, 2° Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

¹²⁷ Art. 4 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

¹²⁸ Art. 5 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

¹²⁹ Art. 6, §1-2 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

¹³⁰ Art 6, §1 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

gedurende die periode het best geïndiceerd worden. Zo zullen ze een oriëntatiepijl vormen voor het Koninklijk besluit (KB) dat jaarlijks wordt uitgevaardigd met een opsomming van de sectoren en activiteiten die veel kans hebben om als dekmantel te dienen voor criminele activiteiten. Zie hierover meer onder het hoofdstuk “integriteitsonderzoek”. De DIOB moet zich voor het opmaken van de analyse baseren op gegevens uit het Centraal Register van Integriteitsonderzoeken (CRIO)¹³¹, adviezen aan gemeenten¹³² en op objectieve wetenschappelijke data. Die data kunnen worden opgevraagd bij partnerdiensten zoals politie, parketten, het College van procureurs-generaal, ARIECs, etc.¹³³ De wetgever dient bij het opstellen van het KB rekening te houden met het advies van de DIOB maar kan mits motivering andere sectoren en activiteiten dan vermeld in de risicoanalyse opnemen.

Het valt te betreuren dat door het niet-bindend advies van de DIOB, er mogelijk politieke motieven zich in het spel kunnen vermengen. Soms blenden criminelen van ondermijnende criminaliteit zich in de politiek of zetten ze bepaalde politici onder druk. Democratie is een belangrijke pijler in onze samenleving die we ten allen tijde moeten respecteren. De keuze om het advies van de DIOB niet-bindend te maken zal rekening gehouden hebben met die pijler. Maar de (adjunct-) directeur en de personeelsleden worden immers al voorgedragen aan de Koning door de minister van Binnenlandse Zaken en Justitie.¹³⁴ Het advies van DIOB als bindend kwalificeren kon de openbare orde gevrijwaard hebben opdat criminelen op die manier politici niet onder druk konden zetten om bepaalde sectoren of activiteiten wel dan niet op te nemen in het KB.

De adviesverlening

Ten tweede heeft de DIOB adviesverlening als taak. Gemeenten kunnen volgens art. 8 van de DIOB-wet¹³⁵ verzoeken om een met redenen omkleed en niet-bindend advies overeenkomstig art. 23 en 24 van diezelfde wet¹³⁶. Dat advies kan worden gevraagd in het kader van integriteitsonderzoeken zoals bedoeld in art. 119ter van de Nieuwe Gemeentewet, zie onder hoofdstuk “Integriteitsonderzoek”. Ondanks de formulering van art. 8 anders doet vermoeden stelt de Memorie van Toelichting een beperking aan de mogelijkheden van de gemeenten om advies te vragen.¹³⁷ Ze benadrukt dat verzoekende gemeenten de mogelijkheid niet mogen misbruiken door systematisch gebruik ervan¹³⁸. Ze stelt voorwaarden aan het invoeren van het art. 8 DIOB-wet. Enkel die dossiers waar de gemeente zelf niet over genoeg gegevens beschikt en waar verder onderzoek noodzakelijk is of die dossiers waar wordt vermoed dat een negatieve beslissing¹³⁹ zich zou opdringen, kunnen naar DIOB worden doorgestuurd met het oog op het verkrijgen van een advies. Daarbij kan de DIOB nooit ambtshalve optreden omdat zij rechtsgeldig gevat dient te zijn door een verzoek van een bevoegde overheidsdienst.¹⁴⁰

¹³¹ Art. 10 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

¹³² Art. 23 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

¹³³ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 20.

¹³⁴ Art. 5, §2, eerste lid Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

¹³⁵ Art. 8 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

¹³⁶ Art. 23 ; art. 24 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

¹³⁷ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 23. ; Art. 21 §1 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

¹³⁸ Het subsidiair karakter van de adviesaanvraag.

¹³⁹ weigering, schorsing of opheffing van de vestigings- of uitbatingsvergunning of sluiting van de inrichting: hierna: negatieve beslissing

¹⁴⁰ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 23.

Art. 19, eerste lid van de DIOB-wet¹⁴¹ vermeldt nogmaals het subsidiair karakter van de adviesvraag. Belangrijk is dat het tweede lid van dat artikel de gemeenten verplicht om informatie te vragen bij de DIOB wanneer zij een negatieve beslissing¹⁴² willen nemen ten opzichte van een (rechts)persoon.¹⁴³ Die verplichting werd ingevoerd ter maximalisering van de rechtsbescherming. Het inwinnen van het niet-bindend advies volstaat op zich, zo kan de gemeente een negatieve beslissing nemen ondanks het feit dat de DIOB een advies zou uitvaardigen waarin die stelt dat dergelijke beslissing zich niet opdringt.

Voor het opmaken van die adviezen, met de finaliteit van de aanwending van gegevens, beschikt de DIOB over een informatiepositie die zich uitstrekt over drie categorieën.

Wanneer de DIOB de aanvraag van de gemeente ontvankelijk acht,¹⁴⁴ kan de instelling persoonsgegevens en informatie vragen aan negen partnerdiensten die opgesomd zijn in het artikel.¹⁴⁵ Deze diensten mogen maar informatie tot vijf jaar terug opvragen en meedelen.¹⁴⁶ Bovendien mag het enkel gaan om de persoonsgegevens die vermeld staan in art. 22, §1, 1°- 6° van de DIOB-wet. Zij verstrekken zo spoedig mogelijk en verplicht de informatie die nodig is voor de adviesverlening aan de DIOB.¹⁴⁷ Uitzonderlijk kunnen zij in twee gevallen weigeren om advies te verlenen, namelijk wanneer een zwaarwegend algemeen belang de verstrekking van die gegevens in de weg staat. Dit kan het geval zijn wanneer een opsporings- of gerechtelijk onderzoek lopende is.¹⁴⁸ Of wanneer de persoonlijke levenssfeer van de (rechts)persoon die voorwerp uitmaakt van de aanvraag onevenredig zou worden geschaad.¹⁴⁹

Daarnaast kan zij ook persoonsgegevens opvragen bij de gerechtelijke overheden.¹⁵⁰ De gegevens die verkregen zijn van bij die instellingen kunnen slechts worden aangewend voor de finaliteit waarvoor de vraag werd gesteld en mits naleving van de modaliteiten die werden bepaald door de gerechtelijke overheden.¹⁵¹ Ook zij beschikken over een weigeringsgrond wanneer de verstrekking van de gegevens afbreuk zou kunnen doen aan de uitoefening van de strafvordering. Bovendien kunnen zij bij het verstrekken algemene of specifieke modaliteiten bepalen.

¹⁴¹ Art. 19, eerste en tweede lid Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

¹⁴² *Ibid.*, 110

¹⁴³ Art. 19, tweede lid Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

¹⁴⁴ Art. 20 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

¹⁴⁵ Art. 21, §1, 1°-9° Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

¹⁴⁶ Art. 22, §1, laatste lid Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

¹⁴⁷ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 33. ; *CONTROLEORGAAN OP DE POLITONELE INFORMATIE, Advies betreffende een voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen*, 8 november 2022, DA220002, 14-15.

¹⁴⁸ *Ibid.*, 124, randnummer 34

¹⁴⁹ Verord. EP en Raad nr. 2016/679, 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG , *Pb.L.* 4 mei 2016. ; Wet 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, BS 5 september 2018

¹⁵⁰ Art. 21, §2, eerste lid Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

¹⁵¹ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 34. ; Art. 21, §2, tweede lid Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

Tot slot kan de DIOB ook om gegevens verzoeken bij diensten die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten vallen.¹⁵² Om dergelijke wisselwerking tussen een federale overheidsinstelling en diensten van gemeenschappen en gewesten mogelijk te maken is er een samenwerkingsakkoord nodig. Bij het Vlaams Parlement is dit niet goed aangenomen. Het wordt betreurd dat er niet meer samenwerking en afstemming gebeurt tussen de verschillende beleidsniveaus aangezien het duidelijk is dat de problematiek niet op één bestuursniveau kan worden opgelost. In het voorjaar van 2023 gaf de Vlaamse Regering reeds aan dat ze een nota zou agenderen op het Overlegcomité om tot een samenwerkingsakkoord te komen voor de oprichting van een interfederale DIOB.¹⁵³ Deze nota werd een week later in de Vlaamse Regering goedgekeurd.¹⁵⁴ Zie meer onder het deel “Het DIOB decreet”.

Na het inwinnen van informatie en persoonsgegevens bij de instellingen maakt DIOB het met redenen omkleed advies op. Dat advies verstrekt de DIOB zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen dertig werkdagen, aan de verzoekende gemeente. Die termijn van dertig werkdagen begint te lopen vanaf de dag na de DIOB de ontvankelijkheid van de aanvraag heeft bevestigd.¹⁵⁵ Opmerkelijk is dat noch de tekst van de wet noch die van de Memorie van Toelichting iets zegt over de situatie waarin DIOB geen advies verleent binnen die termijn. Als gemeenten gebruik zullen maken van de mogelijkheid tot integriteitsonderzoeken, is de situatie denkbaar dat de DIOB op een bepaald moment veel aanvragen kan krijgen en het tempo niet kan volgen. En zo is het dus ook denkbaar dat DIOB in bepaalde gevallen niet binnen de dertig dagen een advies verzendt naar verzoekende gemeenten. Het is voornamelijk belangrijk om na te denken over de consequentie daarvan bij de verplichte niet-bindende adviesaanvragen in het kader van art. 19, tweede lid van de DIOB-wet. Is het op zich voldoende dat de gemeente een advies heeft willen inwinnen bij de DIOB en moet de overschreden termijn worden gezien als een stilzwijgende toestemming. Of is het verplicht om het advies af te wachten ook al is de termijn overschreden? Hierop wordt geen antwoord gegeven en zal hoogstwaarschijnlijk voor moeilijkheden zorgen in de toekomst. Wanneer duidelijke tekenen aanwezig zijn van ondermijnende criminaliteit en de gemeente na dertig dagen moet blijven wachten op het antwoord van de DIOB, komt dat onze strijd tegen ondermijnende criminaliteit niet ten goede.

Het jaarlijks verslag

De laatste opdracht die aan de DIOB wordt toegeschreven betreft de verplichting om ten minste één keer per jaar een strategisch verslag van haar werkzaamheden op te stellen en deze te richten aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie.¹⁵⁶ Dat rapport wordt het ook overgezonden naar de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Hierdoor wordt het transparantie beginsel vanuit de DIOB gerespecteerd. Ondanks deze taak op het eerste gezicht geen groot instrument lijkt te zijn tegen ondermijnende criminaliteit, is het van uiterst belang om jaarlijkse evaluaties te houden en een overzicht te hebben per jaar voor de toekomstige strijd tegen ondermijnende criminaliteit.

¹⁵² Art. 21, §4 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

¹⁵³ *Vr. en antw.* VI.Parl. 2022-23, 7 februari 2023 (Vr. nr. 1340 M. DE VREESE).

¹⁵⁴ Vlaamse Regering , *Nota aan de Vlaamse Regering betreft - Voorontwerp van decreet houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur - definitieve goedkeuring*, 22 september 2023 , nr. 1204/1BIS , <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/> .

¹⁵⁵ Art. 24, §1 ; art. 20 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

¹⁵⁶ Art. 9 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

9.1.3 Het decreet integriteitsbeoordeling

Zoals hiervoor aangehaald loopt de afstemming tussen de federale en de Vlaamse overheid mank. De Vlaamse overheid zette door in haar project om een interfederale DIOB op te richten. Op 20 december 2023 werd het Vlaams decreet houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur (Decreet integriteitsbeoordeling) goedgekeurd en door de Vlaamse Regering bekrachtigd en afgekondigd op 22 december 2023. Dat werd op 14 februari 2024 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.¹⁵⁷ De Vlaamse regering heeft zijn zin dus doorgedreven en heeft een kaderdecreet voorzien dat zich richt tot de Vlaamse openbare besturen die worden vermeld in art. 2, 5° van het decreet.¹⁵⁸ Deze zijn omschreven als volgt:

“de gemeente, het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, het intergemeentelijk samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid, de provincie of de Vlaamse overheid, vermeld in artikel 1.3, 1°, a) tot en met f), van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.”

Ze viseren zo alle rechtshandelingen die tot de bevoegdheden van deze Vlaamse openbare besturen behoren. Echter wordt het toepassingsgebied beperkt in die zin dat de rechten die door openbare besturen worden verleend op basis van federale wetgeving niet onder het toepassingsgebied vallen. Aan de andere kant wordt het toepassingsgebied uitgebreid tot de sanctioneerbare feiten zoals omschreven in art. 2, 6° van het decreet.¹⁵⁹ Dit verwijst naar zowel de criminele activiteiten zoals beschreven in art. 119ter, paragraaf 10, vijfde lid van de Nieuwe Gemeentewet, als naar misdaden die onder de Vlaamse wetgeving vallen en waarvoor een minimumgevangenisstraf van vijf jaar geldt. Deze laatsten zijn niet opgenomen in de federale wetgeving. Men breidt dus het toepassingsgebied van het integriteitsonderzoek uit. Impliciet breidt men dan ook de definitie van ondermijnende criminaliteit in Vlaanderen uit aangezien het toepassingsgebied in de federale wetgeving steunt op die strafbare feiten die zijn omschreven in de definitie voor ondermijnende criminaliteit. Rekening houdend met het voorbehoud dat zich al stelde ten aanzien van het federale wetsontwerp is dit een gewaagde beslissing. Zo wordt de bevoegdheid van de lokale besturen in Vlaanderen nogmaals vergroot. Zoals in de DIOB-wet werd voorzien, valt de verantwoordelijkheid steeds bij het openbaar bestuur om het integriteitsonderzoek zelf uit te voeren, waarbij verschillende bronnen en diensten kunnen worden geraadpleegd.

Daarnaast wordt ook in het decreet opnieuw gesteld dat om de uitwisseling van informatie tussen de Vlaamse openbare besturen en federale overheden te vergemakkelijken, er een samenwerkingsakkoord moet worden gesloten. Opnieuw wordt dus verwezen naar het vereiste samenwerkingsakkoord, wat op heden nog niet voorhanden is. Echter is dat wel nodig voor de inwerkingtreding van het decreet. Zo kunnen we besluiten dat het decreet integriteitsbeoordeling op dit moment een lege doos is. Buiten bevoegdheidsverdelingen en een overnames van de DIOB-wet wordt niets bijkomend geregeld.

Het is belangrijk om aan te kaarten dat het decreet verder geen enkel oog heeft voor de positie van het ARIEC. Dit federaal orgaan is niet opgenomen in de lijst van diensten die het openbaar bestuur kan raadplegen tijdens het integriteitsonderzoek. Wat een jammere zaak is aangezien een kerntaak van het ARIEC is om de besturen bij te staan in hun integriteitsonderzoeken. Het openbaar bestuur kan zo enkel rechtstreeks de politiediensten en gerechtelijke overheden benaderen. Echter, wanneer het openbaar bestuur een beroep doet op DIOB, lijkt het ARIEC wel een rol te kunnen spelen. Volgens de DIOB-wet kan de DIOB namelijk politionele gegevens opvragen via het ARIEC, op voorwaarde dat het vereiste samenwerkingsakkoord tussen de federale overheden en de gemeenschappen en gewesten is afgesloten. Wat opnieuw een lege doos blijkt aangezien dat samenwerkingsakkoord het daglicht nog niet heeft gezien.

¹⁵⁷ Decreet 22 december 2023 houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur, BS 14 februari 2024 ; hierna: Decreet DIOB

¹⁵⁸ Art. 2, 5° Decreet 22 december 2023 Decreet DIOB, BS 14 februari 2024

¹⁵⁹ Art. 2, 6° Decreet 22 december 2023 Decreet DIOB, BS 14 februari 2024

Het lijkt erop dat de tegenstand van de Vlaamse overheid momenteel weinig vruchten afwerpt. De samenwerking tussen Vlaanderen en het federale niveau blijft haperen. Het lijkt er zelfs op dat dit decreet alles eigenlijk op pauze zet voor Vlaanderen. Hoewel het federaal is uitgewerkt en instellingen in het leven kunnen worden geroepen, vormt het decreet een lege doos. Het creëert onnodige complicaties, allereerst door het beperkte toepassingsgebied waarbij vergunningen die door Vlaamse overheden worden toegekend op basis van federale wetgeving toch naar de federale DIOB moeten worden overgeheveld. Dit zal leiden tot een heen-en-weer tussen federale en Vlaamse instanties, terwijl de relatie nu al op gespannen voet staat. Ten tweede wordt het toepassingsgebied voor integriteitsonderzoek plotseling uitgebreid naar misdrijven die op grond van Vlaamse wetgeving met minimaal 5 jaar worden bestraft, wat de zaken aanzienlijk complexer maakt.

Naast het simpelweg overnemen van de DIOB-wet en het vergroten van de complexiteit van het toepassingsgebied, verklaart men gewoon opnieuw dat een samenwerkingsakkoord nodig is. Er is op dit moment nog altijd geen samenwerkingsakkoord. De onderwaardering van de positie van de ARIEC is het toppunt en toont aan dat er niet genoeg is nagedacht over dit decreet. Concluderend lijkt het erop dat ze de zaken onnodig uitrekken en zelfs een stap achteruit zetten. Of kunnen we dit zien als een voorbode van een toekomstige staatshervorming met een verdere regionalisering?

9.1.4 Centraal Register van Integriteitsonderzoeken

De wetgever heeft ervoor gekozen om een nieuw instrument in het leven te roepen ter ondersteuning van de gemeenten in het kader van integriteitsonderzoeken, namelijk het Centraal Register van Integriteitsonderzoeken (hierna CRIO). Het ontwikkelen, beheren en controleren gebeurt onder het gezag van de DIOB.¹⁶⁰

De doelstelling is om een centraal register op te maken waar gemeenten informatie kunnen opvragen over eerdere relevante beslissingen betreffende de (rechts)persoon naar wie een onderzoek wordt gevoerd. Dit opzet wordt gerealiseerd doordat gemeenten telkens zo spoedig mogelijk hun negatieve beslissingen ten aanzien van een betrokkene aan de DIOB bezorgen. Die neemt op zijn beurt die beslissingen op in het CRIO.¹⁶¹ Telkens wanneer een gemeente een integriteitsonderzoek voert kan die het CRIO raadplegen via het “hit/no-hit systeem”¹⁶². Een “hit-melding” betekent dat al eerder een andere gemeente een beslissing tot weigering, schorsing of opheffing van de vestigings- of uitbatingsvergunning of tot sluiting van de inrichting met betrekking tot die (rechts)persoon heeft genomen.¹⁶³ Bij dat resultaat zal een afschrift van die beslissing aan de verzoekende gemeente worden meegegeven. Bij een “no-hit-melding” wordt geen verdere informatie vrijgegeven.

Bij het raadplegen van het CRIO moeten enkele gegevens worden ingevoerd die vermeld staan in art. 12 van de DIOB-wet.¹⁶⁴ Men heeft ervoor gekozen om zowel contact- en identiteitsgegevens als ondernemings-

¹⁶⁰ Art. 7 ; art. 10 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, *BS* 7 februari 2024 ; Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 24.

¹⁶¹ *Ibid.*, 159, tweede deel

¹⁶² Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 25

¹⁶³ Art. 11 eerste en tweede lid Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, *BS* 7 februari 2024

¹⁶⁴ Art. 12 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, *BS* 7 februari 2024

en vestigingsnummers te verwerken opdat de (rechts)persoon uniek zou kunnen worden geïdentificeerd.¹⁶⁵ Om bij het verwerken van persoonsgegevens in overeenstemming te blijven met Verordening (EU) 2016/679¹⁶⁶, mogen die gegevens maar vijf jaar bewaard worden. Die termijn begint te lopen vanaf de datum waarop de DIOB de beslissing van de gemeente opneemt in het CRIO.¹⁶⁷ We achten dit dan ook een goede beslissing om die periode van vijf jaar te voorzien. In die zin wordt hogere regelgeving gerespecteerd maar tegelijkertijd wordt de (rechts)persoon die van de samenleving wou profiteren gedurende vijf jaar gesignaleerd wanneer een “hit-/no-hit aanvraag” wordt ingediend.

Daarnaast dient ook te worden gemotiveerd waarom de raadpleging van het CRIO noodzakelijk is in het onderzoek dat wordt gevoerd. In de Memorie van Toelichting wordt nog benadrukt dat het niet gaat om een het aanleggen van een gezamenlijk bestand dat bestaat uit alle mogelijke data, gegevens en informatie, maar een register dat enkel negatieve beslissingen uitgevaardigd door gemeenten bevat.¹⁶⁸ Dat absoluut noodzakelijk is om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan.

De ontwikkeling van het register is een goede zaak rekening houdend met het flexibel karakter van ondermijnende criminaliteit om continuïteit in hun activiteiten te voorzien. De criminele actoren zoeken vaak heel snel na een interventie door de overheid naar een nieuwe manier om hun activiteit(en) te kunnen voortzetten. Aan de hand van dit centraal register kunnen zij voor een periode van vijf jaar tegengehouden worden om aan “*forum shopping*” te doen.¹⁶⁹ Zo wordt vermeden dat een (rechts)persoon tegen wie een negatieve beslissing werd uitgevaardigd in gemeente X, opnieuw een vergunning aanvraagt in gemeente Z met het oog op het plegen van dezelfde feiten, zonder dat gemeente Z daarvan op de hoogte is. Wanneer gemeente Z in het kader van een integriteitsonderzoek een oproep doet op het systeem van de CRIO kan deze dan een “hit-melding” krijgen en zo zijn alertheid met betrekking tot de betrokkene verhogen. In de inleiding werd vermeld dat de Orde van de Vlaamse Balies onder andere terughoudend was over de nieuwe wet omwille van de verdragende gevolgen van het CRIO-register. Ondanks dat we ons kunnen plaatsen in de bezorgdheden van de Orde, is het belangrijk om het doemdenken tegen te gaan. (Rechts)personen worden door dit nieuw instrument niet beperkt in hun recht om vrij een onderneming te vestigen. Wanneer een “hit-melding” verschijnt, betekent dit louter dat men meer alert zal zijn bij het toekennen van de vergunning. Het is absoluut niet zo dat op grond van de “hit-melding” een vergunning niet meer kan worden toegekend. Dit systeem beoogt louter het feit dat personen die beoogd hebben om van de samenleving te profiteren daarin worden belemmerd in de toekomst. Wanneer zij dit in het verleden hebben beoogd, komt er een “hit-melding” tevoorschijn en zal het bestuur op zijn hoede zijn. Maar wanneer die (rechts)persoon dan een legaal plan kan voorleggen dat geen alarmbellen meer doet rinkelen, kan deze nog steeds een vergunning verkrijgen.

Verder is het een goede beslissing geweest om te trachten naar een unieke identificatie op basis van zowel contact- en identiteitsgegevens als ondernemings- en vestigingsnummers. Desondanks is het toch af te wachten hoe ondermijnende criminaliteit hierop zal reageren. Aangezien ze telkens bestaan uit meerdere

¹⁶⁵ *Ibid.*, 161

¹⁶⁶ Verord. EP en Raad nr. 2016/679, 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG, *Pb.L.* 4 mei 2016.

¹⁶⁷ Art. 16 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024 Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 27.

¹⁶⁸ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 24.

¹⁶⁹ *Ibid.*, 167

criminele actoren, zouden zij in de toekomst onder de radar kunnen blijven in het “hit/no-hit-systeem” van de CRIO. Dit zou kunnen door een vestiging of vergunning aan te vragen op naam van een ander lid van de criminele organisatie. Ze kunnen hun activiteiten dus voortzetten op naam van een ander lid gedurende vijf jaar en daarna opnieuw in eigen naam verder doen aangezien hun gegevens verdwijnen uit het CRIO. De effectiviteit van het register zal de toekomst moeten uitwijzen.

9.1.5 De ARIEC's

Het Arrondissementale Informatie- en Expertise centrum (ARIEC) wordt ook nieuw in de wet vermeld. Echter gaat het louter om een verankering in de wet van een werking die reeds in de praktijk actief is. Er zijn al ARIEC's opgericht in Antwerpen, Limburg¹⁷⁰ en Namen.¹⁷¹ Die drie werden in 2020 gesubsidieerd met Europese fondsen en waren proefprojecten met de nadruk op experimentele vorm. Zo werden de sterktes en zwaktes in kaart gebracht.¹⁷² Met de verankering is het nu de bedoeling dat na de drie pioniers nog andere initiatieven zullen volgen. Dergelijke instelling bestaat idealiter uit een criminoloog, jurist, informatiebeheerder en administratieve ondersteuning.¹⁷³ Er is in de tekst van de wet niet veel informatie vrijgegeven over de ARIEC, daarom zal het noodzakelijk zijn om ook de Memorie van Toelichting en de berichtgeving van de drie pioniers over hun praktijkervaring te onderzoeken.

Het hoofddoel van de instelling is om meer ondersteuning en coördinatie te bieden in het kader van bestuurlijke aanpak tegen ondermijnende criminaliteit.¹⁷⁴ Om in dat opzet te slagen kan die in eerste instantie worden aangewend als een netwerkorganisatie.¹⁷⁵ De instelling moet een netwerk vormen met alle relevante partners binnen het arrondissement waarin men werkzaam is.

Daarnaast heeft ARIEC nog andere ondersteunende taken die het lokaal bestuur kunnen helpen bij het aanpakken van ondermijnende criminaliteit in hun gemeente. Er is in de Memorie van toelichting een niet-limitatieve lijst opgenomen die een aantal taken opsomt.¹⁷⁶ We hebben de ondersteunende taken ondergebracht in drie pijlers. Vooreerst moet de ARIEC “*awareness*” creëren bij de besturen van de gemeenten. Zo moeten ze helpen bij het ontwikkelen van goede praktijken, draaiboeken, sensibiliseringscampagnes en het geven van informatie en intelligentie.¹⁷⁷ Ook een “*supporting structure*” moet worden opgezet, dat kan door ondersteuning te bieden bij het opmaken van strategieën in een gemeente, voorbereiden van dossiers en het introduceren van methodieken.¹⁷⁸ De leden van de ARIECs bezitten over een uitgebreidere toegang tot politionele gegevens. Zij zijn namelijk ook leden van de federale politie waardoor de toegang uitgebreider is dan die waarover de lokale politie beschikt. Zo kunnen zij goede ondersteuning bieden aan gemeenten aangezien zij in concreto bepaalde gerechtelijke gegevens kunnen

¹⁷⁰ ARIEC LIMBURG, www.arielclimburg.be

¹⁷¹ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl. St. Kamer* 2022-23, nr. 55-3152/001, 44.

¹⁷² *Vr. en antw.* Kamer 2019-20, 2 juni 2020, nr. 55 020 (Vr. nr. 514 S. MAHEÏ).

¹⁷³ *Ibid.*, 170

¹⁷⁴ Art. 32 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

¹⁷⁵ *Ibid.*, 170

¹⁷⁶ *Ibid.*, 170

¹⁷⁷ Voorbeelden uit de praktijk: X., “infoavond Smell-IT”, 29 maart 2022, [infoavond | Smell-IT 29 maart 2022 \(arielclimburg.be\)](http://infoavond | Smell-IT 29 maart 2022 (arielclimburg.be)) ; X., “Campagne ‘Help levens redden’”, 11 juli 2023, [Campagne ‘Help levens redden’ \(arielclimburg.be\)](http://Campagne 'Help levens redden' (arielclimburg.be))

¹⁷⁸ Voorbeeld uit de praktijk: X., “Sluiting carwashes Genk”, 22 februari 2023, [Sluiting carwashes Genk \(arielclimburg.be\)](http://Sluiting carwashes Genk (arielclimburg.be))

opvragen om een bestuurlijk verslag op te stellen in het kader van een integriteitsonderzoek.¹⁷⁹ De laatste belangrijke pijler betreft de “*coordination of actions*”. Hierbij gaat men (boven)lokale acties coördineren. Uit de praktijk kunnen we afleiden dat deze meestal beginnen met een Local Operational Meeting (LOC). Daarbij worden werknemers en/of vrijwilligers van de gemeentelijke dienstverlening, de brandweer, het OCMW, de politie en de sociale- en economische inspectiediensten uitgenodigd voor een gesprek om een overzicht te hebben over wat er zich op dat moment afspeelt in de gemeente. Met die informatie kan men een flexactie starten.¹⁸⁰ Dit zijn administratieve operaties met flexibele teams afhankelijk van welk fenomeen ze zullen controleren. Gaat het bijvoorbeeld om een werkplaats die wordt bezocht dan zal een persoon van de sociale inspectiedienst sowieso worden uitgenodigd. Flexacties zijn administratieve controles waar geen huiszoekingsbevel voor nodig is. Echter mag er tijdens die acties niets anders gedaan worden dan het waarnemen van zaken en het opstellen van een verslag. Indien er interessante informatie wordt vergaard zal men die het parket en/of politie meedelen.

Tot slot adviseert ARIEC de gemeente of de DIOB wanneer een integriteitsonderzoek¹⁸¹ of een risicoanalyse¹⁸² wordt gevoerd. De DIOB kan om informatie verzoeken bij de ARIEC in het kader van een integriteitsonderzoek op voorwaarde dat de hulp van de ARIEC vooraf nog niet werd ingeroepen door de politie.¹⁸³ Indien de verzoekende gemeente zich slechts beriep op de lokale politie kan dat wel nog aangezien die over een verminderde toegang tot informatie beschikken. Deze beperking werd ingevoerd om de werklust van de ARIEC onder controle te houden en opdat er efficiënt gebruik zou worden gemaakt van de hulpmiddelen.

Reflectie over de ARIEC's

De ARIEC manifesteert zich voor ons als een entiteit van aanzienlijk belang voor de toekomst, waarbij zij een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Haar cruciale rol komt vooreerst voort uit het beoogde netwerk dat zij wenst op te stellen tussen de diverse ARIECs en andere relevante partners. Een precedent hiervoor werd eerder waargenomen bij het CRIO, waar door het opstellen van een register eveneens een soort van netwerkstructuur wordt beoogd tussen lokale overheden. Deze netwerkbenadering biedt aanzienlijke voordelen, waaronder het behoud van een overkoepelend inzicht naast de afzonderlijke overzichten van individuele gemeenten. Hierdoor kan men adequaat inspelen op het fenomeen en het praktiseren van 'forum shopping' ontmoedigen.

Daarnaast zijn de ondersteunende taken ook heel cruciaal in de aanpak. Het stimuleren van bewustzijn vormt een essentiële pijler in haar aanpak. Zij zal lokale overheden voorzien van praktische adviezen en strategieën om ondermijnende criminaliteit te identificeren. Dat is belangrijk aangezien lokale besturen continu nieuwe en verschillende informatie ontvangen. Maar het is pas wanneer men die informatie kan omzetten naar intelligence dat men ondermijnende criminaliteit zal herkennen en alerter zal zijn. Het is van primordiaal belang dat lokale besturen vertrouwd raken met het fenomeen van ondermijnende criminaliteit, hetgeen in de praktijk niet altijd vanzelfsprekend is. Zonder deze kennis kan de aanpak van ondermijnende criminaliteit

¹⁷⁹ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 46.

¹⁸⁰ Voorbeelden uit de praktijk: X., “Flexactie in Alken op 15 september”, 25 september 2023, [Flexactie in Alken op 15 september \(arieclimburg.be\)](#); X., “Flexactie Voeren – meerdere vaststellingen”, 22 maart 2023, [Flexactie Voeren - meerdere vaststellingen \(arieclimburg.be\)](#)

¹⁸¹ Art. 21 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, *BS* 7 februari 2024

¹⁸² Art. 6 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, *BS* 7 februari 2024 : met het oog op het verkrijgen van een algemene beeldvorming van lokale en regionale ontwikkelingen.

¹⁸³ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 45.

inefficiënt blijken, of zelfs het risico op onbewuste facilitering van criminelen door het lokaal bestuur met zich meebrengen. Voorts is het goed dat de ARIEC de besturen zal kunnen bijstaan als “supporting structure” en met “coordinator of actions”, aangezien we zagen dat de VVSG reeds kritiek uitte over het feit dat de nieuwe wet een te grote werklast zou veroorzaken voor de burgemeesters.

De ARIEC draagt reeds een aanzienlijk takenpakket, en met de aanvullende verantwoordelijkheden omtrent integriteitsonderzoeken onder de nieuwe wetgeving wordt haar werklast verder vergroot. Het is van essentieel belang om nauwlettend toe te zien op de werklast van de ARIEC in de toekomst. Kijkend naar een voorbeeld uit de praktijk, is de ARIEC van Limburg slechts samengesteld uit drie tewerkgestelden.¹⁸⁴ Het zou betreurenswaardig zijn indien een instelling met aanzienlijke potentie en praktische mogelijkheden niet optimaal kan functioneren als gevolg van overbelasting. Het is daarom van groot belang om te investeren in de toekomst van deze organisatie.

Tot slot valt nog op te merken dat de werking van het ARIEC niet afhankelijk is van het feit of een integriteitsonderzoek wordt ingesteld. Dit betekent dat de ARIEC ook kleinere gemeenten kan ondersteunen in hun strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Dit is van bijzonder belang, gezien onze verwachting dat het nieuwe systeem voor preventieve integriteitsonderzoeken waarschijnlijk voornamelijk zal worden benut door grotere gemeenten. Meer hierover wordt uiteengezet in het volgende hoofdstuk “Het integriteitsonderzoek”. Het is positief dat de ARIEC toegankelijk zal zijn, ongeacht de gemeente deelneemt aan het nieuwe systeem of niet. Dit biedt mogelijkheden voor kleinere gemeenten om niet uitgesloten te worden van een geïntegreerde aanpak, waarover verdere zorgen worden geuit in het volgende hoofdstuk.

¹⁸⁴ Coördinator: Annemie DE BOYE; Informationbroker: Hanne JORSSSEN; Informationbroker: Gert MARTENS

9.2 Het integriteitsonderzoek

De wetgever voert met de nieuwe wetgeving een wetswijziging door van het art. 119ter NGW. Dit artikel was eerder opgeheven door de wet van 24 juni 2013¹⁸⁵ maar wordt nu hersteld om het nieuwe mechanisme van het integriteitsonderzoek¹⁸⁶ te introduceren. Het doel van dat onderzoek is om te bepalen of er een aanzienlijk risico bestaat dat een organisatie profiteert van eerdere strafbare feiten, strafbare feiten zal plegen om winst te behalen, of strafbare feiten zal plegen bij het oprichten van de organisatie. De opbrengsten zullen mogelijk worden witgewassen. In het komende hoofdstuk zal dit nieuwe instrument grondig bestudeerd worden.

9.2.1 De gemeentelijke politieverordening

De gemeenteraad krijgt de bevoegdheid om bepaalde of alle economische sectoren en/of activiteiten die zijn opgenomen in het Koninklijk Besluit, op te nemen in een gemeentelijke politieverordening. Deze lijst kan slechts de sectoren en activiteiten omvatten die in het Koninklijk Besluit worden afgekondigd op basis van de analyse die de DIOB heeft gemaakt. De gemeenten zijn gebonden aan deze limitatieve lijst. De opname kan pas na een risicoanalyse en een gemotiveerd besluit. De risicoanalyse gebeurt per sector in samenwerking met de ARIEC en de betrokken politiezone opdat afdoende kan worden gemotiveerd waarom een bepaalde sector of activiteit zal worden gevisieerd.

Er kunnen enkele bedenkingen worden geuit met betrekking tot dit systeem. Ten eerste kan het Koninklijk Besluit (KB) gewijzigd of vervangen worden, wat betekent dat de gemeenteraad de politieverordening zo snel mogelijk moeten aanpassen of vervangen.¹⁸⁷ De wet specificeert echter niet welke termijn aanvaardbaar is voor deze "zo snel mogelijke" aanpassing. In ieder geval verliest de verordening haar juridische basis bij de inwerkingtreding van het nieuwe KB voor die sectoren en activiteiten die niet langer worden vermeld. Dat heeft als gevolg dat de lopende integriteitsonderzoeken van rechtswege worden geacht op te houden en alle persoonsgegevens die werden vergaard in de onderzoeken direct moeten worden vernietigd.¹⁸⁸ De inspanningen die een gemeente heeft geleverd voor deze onderzoeken zouden dan vergeefs zijn, en eventuele waardevolle informatie kan niet meer worden gebruikt. Aangezien een KB jaarlijks wordt afgekondigd, kan dit scenario jaarlijks voorkomen. Het kan zijn dat gemeenten dit risico in overweging zullen nemen en terughoudender zullen zijn om zich volledig in te zetten voor dit systeem. Op reeds afgesloten onderzoeken heeft de schrapping geen effect.

Ten tweede kan de gemeenteraad ten allen tijde de politieverordening uitbreiden met meer sectoren en activiteiten, binnen de grenzen van de limitatieve lijst.¹⁸⁹ De wet vermeldt dat dat slechts na een risicoanalyse en mits motivering. Echter wordt niet verduidelijkt of voor deze uitbreiding een nieuwe risicoanalyse vereist is of dat een bestaande analyse volstaat. Deze optie beoogt een snelle reactie op evoluties in ondermijnende criminaliteit binnen een bepaalde gemeente. Het lijkt erop dat de wetgever rekening heeft willen houden met het flexibele karakter van ondermijnende criminaliteit en gemeenten de mogelijkheid wil bieden om snel in te spelen op ontwikkelingen binnen hun gebied. Echter moet de vraag hier worden gesteld naar de rechtszekerheid. De wetgever had mogelijk meer weerstand kunnen bieden tegen toekomstige

¹⁸⁵ Wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, BS 1 juli 20123

¹⁸⁶ Art. 2, 7° Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

¹⁸⁷ Art. 6, voorlaatste alinea Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

¹⁸⁸ RAAD VAN STATE, Advies over ontwerp van wet 'betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen en over de amendementen nrs. 27 tot 40 en over het amendement nr. 41', 12 december 2022, nr. 72195/2/AV, randnummer 48 ; Art. 6, §3 DIOB-wet

¹⁸⁹ Art. 6, §3, laatste lid Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

juridische uitdagingen door een nieuwe risicoanalyse verplicht te stellen en door de termijn van het Koninklijk Besluit te volgen. Zo had de wetgever dus uitdrukkelijk in de wet kunnen vermelden dat een nieuwe risicoanalyse verplicht moet worden uitgevoerd, in plaats van die vraag open te laten voor interpretatie. En dat de gemeentelijke politieverordening slechts jaarlijks kan worden uitgebreid in plaats van ten allen tijde.

Ten derde kunnen de gemeenten voorzien in een geografische differentiatie op voorwaarde dat zij een positief advies van de ARIEC ontvangen.¹⁹⁰ Dat advies is bindend voor de gemeente. Waar de ARIEC eerder werd voorgesteld als een louter ondersteunende of adviserende instelling, zal die in deze context bindende adviezen uitvaardigen naar de gemeenten. Voorheen werd echter gekozen voor het waarborgen van de gemeentelijke autonomie. Vermoedelijk koos men voor de voorwaarde van het bindend advies opdat men de voorwaarde van het niet discriminatoir karakter, zie later, niet zou schenden. Het implementeren van geografische differentiatie zal resulteren in slechts een selectie van sectoren en activiteiten die onderhevig zijn aan de verordening binnen een bepaald gebied.

Tot slot de opmerking dat de toegekende bevoegdheid aan de gemeenteraad niet parallel loopt met de bevoegdheidsverdeling zoals eerder uiteengezet in art. 134, §1 NGW. Op die rechtsgrond kan de burgemeester een politieverordening aannemen in geval van oproer, kwaadwillige samenscholing, ernstige stoornis van openbare rust of onvoorziene gebeurtenissen waarbij uitstel gevaar of schade zou opleveren aan de inwoners.¹⁹¹ Op het eerste gezicht kan het vreemd lijken dat het nu de gemeenteraad is die verantwoordelijk is voor het vaststellen van een politieverordening, aangezien ondermijnende criminaliteit ook de openbare orde verstoort of dreigt te verstoren. Echter betreft art. 134 §1 NGW een uitzondering op art. 119 NGW, dat de gemeenteraad de algemene bevoegdheid toekent om politieverordeningen vast te stellen. De burgemeester kan enkel een politieverordening aannemen wanneer elk uitstel gevaar of schade zou opleveren aan de inwoners. Met de doelstelling van art. 119ter in gedachten, namelijk het onderzoeken of een instelling zich schuldig maakt of zou kunnen maken aan ondermijnende criminaliteit, is het logisch dat de gemeenteraad de politieverordening moet vaststellen op basis van art. 119 NGW. Het betreft een eerder preventief onderzoek naar signalen die de openbare orde kunnen schaden. De bedoeling is niet om een maatregel op te leggen om onmiddellijk de openbare orde te handhaven. Desondanks bestaat opnieuw gevaar voor politieke inmenging. Aangezien de kwestie wordt besproken in de gemeenteraad, kunnen andere overwegingen dan die met betrekking tot ondermijnende criminaliteit een rol spelen bij het vaststellen van politieverordeningen. Of ambtstermijnen en het mogelijks verliezen van stemmers een rol zullen spelen bij het aannemen van politieverordeningen zal de toekomst moeten uitwijzen. Daarnaast kunnen, zoals eerder waargenomen, criminelen zich mengen in het politieke milieu of politici onder druk zetten. Het is zeer waarschijnlijk dat zij op lokaal niveau politici zullen benaderen om bepaalde sectoren niet op te nemen in de politieverordening. Het is van essentieel belang dat lokale besturen hierop voorbereid zijn. De ARIECs zullen hierbij een cruciale rol spelen door besturen te sensibiliseren en te informeren.

¹⁹⁰ Art 119ter Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, *BS* 7 februari 2024

¹⁹¹ Art. 134, §1 Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, *BS* 3 september 1988

9.2.2 Opt-in systeem

Om de gemeentelijke autonomie volledig te respecteren heeft men gekozen voor een opt-in systeem. Dit houdt in dat gemeenten niet automatisch deelnemen aan het nieuwe systeem maar daarvoor kunnen kiezen.¹⁹² Gemeenten kunnen blijven strijden tegen ondermijnende criminaliteit met behulp van de instrumenten die hen worden aangereikt door de GAS-wetgeving en de Nieuwe Gemeentewet. Wanneer zij een gemeentelijke politieverordening aannemen op grond van art. 119ter, 1§ DIOB-wet, kunnen zij ook op die basis hun strijd voortzetten. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen of een politieverordening opportuun is voor hun gemeente en welke sectoren en activiteiten dan zouden moeten worden gevisieerd.¹⁹³

Belangrijk is dat wanneer een gemeente ervoor opteert om één of meerdere sectoren en/of activiteiten op te nemen dat die dan ook verplicht is om onderzoek te voeren naar alle publiek toegankelijke inrichtingen die daartoe behoren.¹⁹⁴ Voor bepaalde sectoren en activiteiten zal er een enorme administratieve organisatie en mankracht nodig zijn om ze allemaal aan het integriteitsonderzoek te onderwerpen. Het is dan ook denkbaar dat sommige gemeenten afgeschrikt zullen zijn om bepaalde sectoren en activiteiten in hun politieverordening op te nemen. Het opt-in systeem is daarom een verstandige keuze van de wetgever, gezien de mogelijke administratieve lasten die hiermee gepaard gaan. Het zou moeilijk zijn voor kleine gemeenten om dergelijk systeem te weerhouden. Aan de andere kant weten we al dat ondermijnende criminaliteit zich zowel in grote als kleine steden en gemeenten vestigt.¹⁹⁵ Criminelen vestigen zich vaak op afgelegen plaatsen waar weinig mensen komen, wat vaak voorkomt in kleinere gemeenten. Indien de controles in grotere steden strenger worden kan het zijn dat de ondermijnende criminaliteit zich meer zal concentreren in kleinere gemeenten. We zagen een soortgelijke verandering toen Nederland jaren geleden een strenger beleid begon te voeren tegen ondermijnende criminaliteit. Toen verschoof een groot deel van de illegale activiteiten naar Belgisch grondgebied net over de grens. Kleinere gemeenten zullen rekening houdend met de werklast niet snel geneigd zijn om een politieverordening aan te nemen. Als ondermijnende criminaliteit zich verplaatst naar kleinere gemeenten, die al niet sterk staan in de strijd, kan dit moeilijk te bestrijden zijn op lokaal niveau. We zagen eerder dat de ARIECs niet gebonden zijn aan integriteitsonderzoeken en dat zij een belangrijke rol zullen spelen in de kleinere gemeenten alert en weerbaar te maken tegen dergelijke vormen van criminaliteit.

Tot slot kan op federaal niveau alles klaar zijn zoals de DIOB opgebouwd, ARIECs ontwikkeld, KB uitgevaardigd. Uiteindelijk zal het afhangen van de *good will* van de (grote) gemeenten of zij het nieuwe systeem zullen omarmen. De toekomst zal dit moeten uitwijzen.

¹⁹² Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 47.

¹⁹³ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 48.

¹⁹⁴ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 49. ; Art. 35, §1, derde lid Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, BS 3 september 198

¹⁹⁵ X., "Georganiseerde criminaliteit kun je alleen met een georganiseerde overheid aanpakken", *Provincie Zeeland* ; J. SCHRAM, J. SCHERPENISSE, M. VAN TWIST en M. VAN DELDEN, *Ondermijningsbewustzijn: Aandacht voor de keerzijde van kansen bij de ontwikkeling van regionale bedrijvigheid*, s.l., NSOB, s.d., 65.

9.2.3 Het verloop van het integriteitsonderzoek

Vooreerst moeten de voorwaarden gesteld in art. 119ter, §2, 1°-3° NGW worden voldaan. Het integriteitsonderzoek moet aan die drie cumulatieve voorwaarden voldoen om de beperking van de vrijheid van handel en nijverheid te waarborgen.¹⁹⁶ Ten eerste mag het onderzoek niet discriminatoir zijn. Indien een sector wordt opgenomen in een politieverordening mag de gemeente geen onderscheid maken tussen de uitbaters. Met uitzondering van geografische differentiatie moeten alle exploitanten uit de regio aan het integriteitsonderzoek worden onderworpen en moeten de onderzoeken worden gevoerd volgens dezelfde methodiek.¹⁹⁷ Verder moet het onderzoek duidelijk, ondubbelzinnig, objectief zijn. Daarmee samenhangend moet het onderzoek tot slot ook transparant worden gevoerd. Zo dient de gemeenteraad in de politieverordening, rekening houdend met de beschikbare capaciteiten, te bepalen binnen welke redelijke termijn het lokaal bestuur de integriteitsonderzoeken per sector of activiteit zal opstarten en/of beëindigen.¹⁹⁸ Wat een redelijke termijn precies is wordt niet verder uitgewerkt. Dat zal de rechtspraak later moeten uitwijzen aangezien dit een vaag begrip is. De betrokkene moet in kennis worden gesteld van de start van het integriteitsonderzoek bij aangetekende zending. Hetzelfde geldt bij een eventuele verlenging van het integriteitsonderzoek.

De wetgever stelt in de Memorie van Toelichting dat het discriminatoir zou zijn als een gemeente na de inwerkingtreding van de politieverordening een integriteitsonderzoek opent naar massagesalon A, maar pas na vijf jaar naar massagesalon B.¹⁹⁹ Hieruit kan worden afgeleid dat de wetgever van mening is dat de behandeling slechts gelijk is wanneer de integriteitsonderzoeken binnen eenzelfde termijn voor alle sectoren en activiteiten worden uitgevoerd. De wetgever geeft in het voorbeeld echter alleen aan dat vijf jaar tussen verschillende betrokkenen ongelijk zou zijn, maar verstrekt verder geen duidelijkheid. Welke termijn wel nog als gelijke behandeling wordt beschouwd, wordt niet gespecificeerd. Het is onvermijdelijk dat deze vage omschrijving in de toekomst juridische vragen zal oproepen. Gelet op de administratieve lasten en het nieuwe karakter van het systeem is het denkbaar dat er in de praktijk gaten zullen ontstaan tussen het starten van de integriteitsonderzoeken.

In principe heeft het integriteitsonderzoek enkel betrekking op de personen die in rechte of in feite (zullen) belast zijn met de uitbating van de publiek toegankelijke inrichtingen. Die uitbaters kunnen zowel natuurlijke als rechtspersonen zijn.²⁰⁰ Mits motivering kan het personeel toepassingsgebied worden uitgebreid naar vier categorieën van personen die strafbare feiten, zoals bedoeld in het nieuwe art. 119ter, §10, 1° - 33° NGW, hebben gepleegd of gegronde vermoedens bestaan dat ze dergelijke feiten zullen plegen. De eerste categorie omvat individuen aan wie de uitbater de leiding geeft. De wetgever heeft deze eerste categorie heel vaag omschreven. Het gaat niet zomaar om werknemers die er tewerk gesteld zijn. Hij beoogt veeleer

¹⁹⁶ RAAD VAN STATE, Advies over ontwerp van wet 'betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen en over de amendementen nrs. 27 tot 40 en over het amendement nr. 41', 12 december 2022, nr. 72195/2/AV, randnummer 29

¹⁹⁷ Gevolg: men moet alle publiek toegankelijke inrichtingen in sector of betrokken in activiteiten gaan onderzoeken. Is dit in de praktijk nog werkbaar?

¹⁹⁸ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, Parl.St. Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 49.

¹⁹⁹ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, Parl.St. Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 50.

²⁰⁰ Art. 119ter, §5 Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, BS 3 september 1988 ; art. 35, §5 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

personen die in theorie niet de leider zouden zijn maar in praktijk die functie wel uitoefenen. Voor wat de tweede betreft gaat het om personen die een dominante positie innemen tegenover de uitbater. De wetgever verduidelijkt dat dit individuen zijn die een dermate invloedrijke rol vervullen ten opzichte van de uitbater, dat zij hem of haar aanzetten tot handelingen die hij of zij anders niet uit vrije wil zou uitvoeren. De derde categorie gaat over personen die vermogen verschaffen aan de uitbater. De laatste categorie omvat individuen die bijdragen aan de ondermijnende criminaliteit, zoals geldschietters of begunstigden van de opbrengsten van de strafbare feiten.²⁰¹

Het onderzoek zal onder gezag van de burgemeester gevoerd worden door een gemeentepersoneel die daartoe is aangesteld. Tijdens het uitvoeren heeft de gemeente de mogelijkheid om verschillende bronnen te raadplegen waaronder het Centraal Register van Integriteitsonderzoeken (CRIO). Daarnaast kan de gemeente advies inwinnen bij de lokale politie, een consultatie uitvoeren van relevante bankgegevens, het strafregister raadplegen, databanken zoals de Kruispuntbank van Ondernemingen (KBO) en het Bevolkingsregister doorzoeken, sociale media controleren, advies vragen aan het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (ARIEC) en tot slot contact opnemen met gerechtelijke autoriteiten. De Gegevensbeschermingsautoriteit heeft zich uitgesproken over het onderzoek naar sociale media. Hierbij benadrukte zij dat enkel gegevens worden bedoeld die daadwerkelijk toegankelijk zijn voor het grote publiek. Indien deze gegevens zijn verspreid naar een specifiek bepaald publiek en alleen door hen kunnen worden opgevraagd of doorzocht, vallen ze niet onder de reikwijdte van de nieuwe wetgeving. Indien de gemeente dergelijke gegevens verkrijgt binnen dit specifieke publiek tijdens het onderzoek, vallen deze niet onder de gegevens bedoeld in de nieuwe wetgeving. Wanneer bijvoorbeeld een persoon belast met het onderzoek zich lid maakt van een exclusieve groep op Facebook en zo informatie verschaft, mag die informatie niet worden gebruikt in het verder onderzoek.

Met betrekking tot het advies dat aan de lokale politie en ARIEC kan worden gevraagd, heeft het Controleorgaan zich ook uitgesproken.²⁰² Deze organen moeten zich beperken tot drie zaken: een beschrijving van de relevante informatie die bekend is in politionele gegevensbanken, informatie die is vastgelegd in processen-verbaal, en een beoordeling op basis van de moraliteit van de betrokken persoon.

Het integriteitsonderzoek wordt opgestart en uitgevoerd na besluit van de burgemeester, en onder zijn gezag en verantwoordelijkheid.²⁰³ De termijn moet zo minimaal als mogelijk worden gehouden om de administratieve last voor de uitbater te beperken. Anderzijds moet de gemeente genoeg tijd worden verleend om het onderzoek optimaal te kunnen voeren. Om aan deze twee belangen te voldoen moet het onderzoek worden uitgevoerd binnen een termijn van vijftig werkdagen.²⁰⁴ Die vangt aan op de eerste werkdag na het besluit van de burgemeester zoals bedoeld in art. 119ter, §2, derde lid NGW. Deze kan eenmaal worden verlengd met dertig werkdagen. De wetgever heeft de invulling van deze termijn wel nader bepaald. De termijn betreft een ordetermijn²⁰⁵, wat afhankelijk van de situatie twee verschillende gevolgen met zich meebrengt. In het geval dat een integriteitsonderzoek is uitgevoerd naar een inrichting die reeds over een vergunning beschikt of waarvoor geen vergunning vereist is, en de termijn door de overheid wordt overschreden. Kan dit geen schorsing, opheffing of sluiting tot gevolg hebben voor de exploitant. Echter,

²⁰¹ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl. St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 52.

²⁰² CONTROLEORGAAN OP DE POLITONELE INFORMATIE, *Advies betreffende een voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen*, 8 november 2022, DA220002, 26-27.

²⁰³ Art. 35, 2§, laatste lid Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

²⁰⁴ Art. 35, §4 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

²⁰⁵ Termijn waarbinnen een overheidsorgaan een beslissing moet nemen of aan bepaalde formaliteiten moet voldoen.

indien een integriteitsonderzoek en de bijbehorende termijn worden overschreden in het kader van een vergunningsaanvraag, wordt de vergunning geacht niet te zijn verleend.

9.2.4 Na het onderzoek

Indien na het onderzoek de gemeente tot de conclusie komt dat aanvullend onderzoek noodzakelijk is, behoudt zij de mogelijkheid om de DIOB te verzoeken om advies uit te brengen.²⁰⁶ De wetgever illustreert een scenario waarin de vastgestelde situatie kan gezien worden als goede indicatie om verder onderzoek te vragen. Een dergelijk scenario kan zich voordoen wanneer een individu in voorgaande jaren afhankelijk was van sociale bijstand, maar plotseling voldoende middelen vergaart om een onderneming te starten.²⁰⁷ Met dit vaag voorbeeld geeft de wetgever aan dat bij één enkele indicatie gevonden tijdens het onderzoek de DIOB om bijkomend advies kan worden gevraagd. Indien dat in de praktijk het geval zal zijn, zal de werklust van de DIOB hoog liggen.

Bij het afronden van de procedure kunnen twee mogelijke uitkomsten zich voordoen. Enerzijds kan blijken dat er onvoldoende of geen strafbare feiten zijn vastgesteld met betrekking tot de uitbater van de betreffende inrichting. In dat geval wordt het preventief onderzoek beëindigd en kan de openbare inrichting zoals voordien worden uitgebaat. Anderzijds kan het voorkomen dat er wel elementen zijn gevonden die opgeworpen kunnen worden. In situaties waarin de overheid overweegt de inrichting te sluiten, de vergunning te weigeren, te schorsen of op te heffen, zijn enkele voorwaarden van toepassing.

Allereerst is het verplicht om advies in te winnen bij de DIOB wanneer de overheid dergelijke negatieve beslissingen jegens een inrichting wil nemen.²⁰⁸ Deze verplichting is ingesteld ter bevordering van de rechtsbescherming van de betrokkenen, een principe dat van essentieel belang is in een democratische rechtstaat om burgers te beschermen tegen willekeurige overheidsmaatregelen.²⁰⁹ Echter, zal deze verplichting resulteren in een aanzienlijke toename van de werklust voor de DIOB en vertraging veroorzaken in de besluitvormingsprocessen van de lokale overheid. Zelfs indien de overheid beschikt over duidelijke en overtuigende beschuldigingen, dient zij te wachten op het advies van de DIOB. Het verplicht advies maakt weliswaar geen verplicht te volgen advies uit. Dit betekent dat het CBS toch kan beslissen om een negatieve beslissing uit te vaardigen ondanks het feit dat DIOB dit niet adviseerde.

Ten tweede moeten de feiten die door de overheid tijdens het onderzoek zijn vastgesteld daadwerkelijk bestaand, concreet en verifieerbaar zijn. Deze feiten moeten een aantoonbaar ernstig risico aangeven dat de inrichting wordt gebruikt om voordelen te behalen uit eerdere strafbare feiten, om strafbare feiten te plegen, of dat strafbare feiten zijn begaan om de inrichting te exploiteren.²¹⁰ Om te bepalen of het risico aantoonbaar ernstig is, moet rekening worden gehouden met de ernst van de feiten, de relatie tussen de strafbare feiten en de betrokken sector of activiteit, en tot slot de omvang van de verkregen voordelen. Die specifieke strafbare feiten worden vermeld in de limitatieve lijst van 33 strafbare feiten die is opgenomen in art. 119ter, §10, tweede lid 1°-33° NGW. De bespreking daarvan kwam eerder aanbod.

Samenvattend, de overheid kan slecht een negatieve beslissing nemen na het raadplegen van de DIOB en bovendien wanneer aanwijsbare ernstige risico's kunnen worden vastgesteld dat strafbare feiten, zoals

²⁰⁶ Art. 34, §7 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

²⁰⁷ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 57.

²⁰⁸ Art. 34, §7 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

²⁰⁹ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 54.

²¹⁰ Art. 34, §10, eerste lid, 1°-3° Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

opgesomd in de lijst, worden gepleegd met als doel om een van de drie oogmerken uit art. 119ter, §10, eerste lid, 1°-3° NGW.

Voor de gevolgen van de negatieve beslissing moet een onderscheid worden gemaakt tussen twee situaties. In het geval van een exploitatie die onderhevig is aan een vestigings- of exploitatievergunning, kan het College van Burgemeester en Schepenen (CBS) de vergunning weigeren, schorsen voor een maximum van zes maanden of de vergunning op te heffen. Indien het gaat om een inrichting die niet onderhevig is aan vergunningsvereisten, kan het CBS op aanbeveling van de burgemeester de inrichting sluiten. Bij de toekenning van deze beslissing wordt de proportionaliteit getoetst. De betrokken partij moet de gelegenheid krijgen tot verweer voordat de beslissing wordt genomen, en bovendien wordt er een wachttijd van 15 kalenderdagen ingesteld voordat de beslissing ten uitvoer kan worden gebracht. Deze werd voorzien om de betrokkene de mogelijkheid te bieden om een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

Ten slotte verdient het een opmerking dat in artikel 119ter, §14 NGW een interessante bepaling is opgenomen. Deze paragraaf stelt dat een individu die een nieuwe onderneming wenst te starten binnen een economische sector of activiteit die is vastgelegd in de gemeentelijke politieverordening, vrijwillig een integriteitsonderzoek kan aanvragen. Het doel hiervan is om sneller duidelijkheid en zekerheid te verkrijgen. Men kan dit vragen wanneer men dit “wenst”.²¹¹ Met andere woorden, kan men een integriteitsonderzoek aanvragen zonder daadwerkelijk de onderneming te starten. Dit roept echter vragen op. Waar het CRIO de doelstelling had om “forum shopping” tegen te gaan, biedt deze nieuwe mogelijkheid juist perfecte kansen voor dergelijke praktijken. Criminelen kunnen op die manier eerst hun mogelijkheden aftasten binnen verschillende gemeenten. Bovendien is deze mogelijkheid moeilijk te verenigen met de eis van het niet-discriminatoire karakter, dat de onderzoeken binnen dezelfde sector of activiteit binnen eenzelfde termijn moeten worden afgerond. Het zal nauwgezette afwegingen en planning vergen om deze extra verzoeken te accommoderen. Als de gemeente niet over voldoende personele capaciteit beschikt om dergelijke verzoeken te verwerken, kan dit resulteren in loze beloften aan de burgers, aansprakelijkheid van de gemeente en rechtsonzekerheid.

9.2.5 Vergelijking met art. 134ter, -quater, -quinquies NGW

Eerder hebben we de bevoegdheden besproken die de burgemeester heeft op basis van de genoemde artikelen. Om het nieuwe mechanisme te evalueren, is het van belang om een vergelijking te maken tussen de maatregelen die op grond van deze wettelijke bepalingen kunnen worden genomen en die welke voortvloeien uit het nieuwe art. 119ter NGW. Om de vergelijking vlotter en duidelijker te maken zullen we met betrekking tot de art. 134ter, -quater, -quinquies NGW spreken over de A-artikelen en bij de die onder art. 119ter NGW over het B-artikel.

Een primair onderscheid dat naar voren komt, betreft de toedeling van bevoegdheden tussen de A- en B-artikelen. Onder de A-artikelen ligt bevoegdheid bij de burgemeester, terwijl bij de B-artikelen de betrokkenheid van de gemeenteraad en het CBS wordt beoogd. Eerder werd reeds toegelicht waarom dit als een logische keuze van de wetgever kan worden beschouwd, gebaseerd op art.119 NGW. Ook de mogelijke obstakels die hieruit voortvloeien zijn reeds besproken.

Wat betreft de maatregelen die op basis van het B-artikel kunnen worden genomen, wordt een positieve ontwikkeling waargenomen in vergelijking met de A-artikelen. Voor de maatregelen die voortvloeien uit de laatstgenoemde verwijzen we naar eerdere besprekingen in de masterproef. De maatregelen die voortkomen uit de verschillende artikelen variëren ook, zoals eerder uiteengezet in de masterproef. Waar bij art. 134ter

²¹¹ Verwijzen naar art 119ter, §14 Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, BS 3 september 1988

en -quater van de NGW voorheen een maximale termijn van 3 maanden gold en bij art. 134quinquies een van 6 maanden.

Is het nu mogelijk vergunningen te weigeren en op te heffen, of inrichtingen zonder vergunningsvereisten permanent te sluiten. Bij de keuze voor een schorsing van een vergunning plichtige inrichting dient een maximale termijn van zes maanden in acht te worden genomen. Er kan strenger worden opgetreden en de genomen maatregelen kunnen een langduriger effect hebben. Deze ontwikkeling wordt als zeer positief beschouwd, gezien de flexibiliteit van ondermijnende criminaliteit. Voorheen konden maatregelen slechts voor een maximale termijn van 3 maanden worden opgelegd, waarna criminelen indien nodig onder een nieuwe gedaante hun activiteiten konden voortzetten in de desbetreffende inrichting.

9.2.6 Vergelijking met art. 135 NGW

De Memorie van Toelichting meldt dat de wet in principe geen afbreuk zou doen aan de bevoegdheden van algemene bestuurlijke politie onder art. 135, §2 NGW.²¹² De burgemeester kan op basis van dat artikel zowel repressieve maatregelen nemen wanneer de openbare orde verstoord wordt, als preventieve wanneer die dreigt verstoord te worden. Maar volgens de Memorie van Toelichting zou dat artikel slechts kunnen worden gebruikt voor zover de gemeente geen politieverordening heeft opgenomen voor alle of bepaalde sectoren. Wanneer dit wel het geval is moet de nieuwe regeling die voorzien is onder art. 119ter NGW voorrang krijgen.²¹³ De RvS verduidelijkte de voorrangsregeling in haar advies van 12 december 2022.²¹⁴ Aangezien een bijzondere politiewet boven een algemene moet worden gevolgd wanneer die bijzondere voorziet in een alomvattende, duidelijke en gedetailleerde regelgeving. Bovendien moeten de maatregelen van de bijzondere rechtsgrond hetzelfde hoofd kunnen bieden aan de aantasting van de openbare orde als die van de algemene rechtsgrond kunnen. Het is interessant om deze voorrangsregeling verder te bekijken.

In de situatie dat een gemeente een integriteitsonderzoek voert op grond van art. 119ter NGW, rijst de vraag of de burgemeester zich ook kan beroepen op zijn bevoegdheid op grond van art. 135, §2 NGW. Het is belangrijk om die vraag te stellen aangezien het integriteitsonderzoek tot 50 werkdagen en in sommige gevallen zelfs 80 werkdagen kan duren. Wanneer de openbare orde tijdens die periode zou verstoord worden of er dreiging toe is de burgemeester niet meer zou kunnen ingrijpen doordat hij de voorrang van art. 119ter NGW moet respecteren, kan dit tot problematische situaties leiden in de toekomst. Wij zijn van mening dat de burgemeester maatregelen zou kunnen blijven nemen op grond van art. 135, §2 NGW gedurende het onderzoek naar de instelling of activiteit, omwille van volgende redenen:

Het art. 135, §2 NGW is een regeling die meer alomvattend is dan die van art. 119ter NGW. De eerste rechtsgrond beoogt een aanpak tegen verstoringen van de openbare orde in het algemeen terwijl de tweede rechtsgrond specifiek ondermijnende criminaliteit wil aanpakken. We zagen eerder dat art. 135, §2 NGW net geen specifieke rechtsgrond is tegen ondermijnende criminaliteit maar een te algemene rechtsgrond is om het fenomeen op een efficiënte manier aan te pakken.

Daarnaast bieden de maatregelen die voorzien zijn in art. 119ter NGW niet hetzelfde hoofd aan de overlast als die die voortvloeien uit art. 135, §2 NGW. Want op grond van art. 119ter NGW kan de gemeente de vergunning van een inrichting weigeren, schorsen of opheffen voor een maximum van 6 maanden of een inrichting zonder vergunningsverplichting sluiten. Het nieuwe systeem van integriteitsonderzoeken beoogt

²¹² Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 47.

²¹³ *Ibid.*, 211

²¹⁴ RAAD VAN STATE, Advies over ontwerp van wet 'betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen en over de amendementen nrs. 27 tot 40 en over het amendement nr. 41', 12 december 2022, nr. 72195/2/AV.

een eerder preventieve aanpak tegen ondermijnende criminaliteit. Maar met art. 135, §2 NGW kan de burgemeester omwille van zijn discretionaire bevoegdheid bepalen welke maatregel hij wil opleggen en voor welke duur. Hij is niet gebonden tot het weigeren, opheffen of schorsen van een vergunning of het sluiten van een instelling. En ook niet tot een maximum termijn van 6 maanden. Met deze rechtsgrond kan de burgemeester repressief optreden tegen overlast die zich op dat moment afspeelt.

Het art. 135, §2 NGW beoogt echt specifiek de situatie waarbij men snel wil optreden tegen overlast die de openbare orde verstoort. Het onderzoek dat men voert naar de integriteit wordt niet ingesteld omdat er zich overlast voordoet en men daar direct wil op inspelen. In het eerste geval gaat het eerder om het handhaven van de openbare orde terwijl in het tweede geval men veeleer de openbare orde wil waarborgen van mogelijke overlast. Het is voor ons belangrijk om de twee rechtsgronden van elkaar te blijven onderscheiden op basis van de mogelijke maatregelen en de theologie.

Desondanks moeten we afwachten hoe de Raad van State in de toekomst nog zal oordelen over deze situatie. Echter vrezen we ervoor dat de RvS door haar eerder advies²¹⁵ zal oordelen dat de voorrangsregeling zal gelden tijdens het lopend onderzoek. Maar wanneer de RvS oordeelt dat zal oordelen, zal dit ongetwijfeld voor overlast zorgen. De burgemeester zal op dat moment, als hoeder van de openbare orde in zijn gemeente, gedurende maximum 50 of 80 werkdagen machteloos staan ten opzichte van de overlast.

²¹⁵ RAAD VAN STATE, Advies over ontwerp van wet 'betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen en over de amendementen nrs. 27 tot 40 en over het amendement nr. 41', 12 december 2022, nr. 72195/2/AV.

9.2.7 Conclusie over het integriteitsonderzoek

Het is duidelijk dat we zowel warm als koud blazen over het nieuwe mechanisme. Enerzijds is het nieuwe mechanisme dat in het leven is geroepen met art. 119ter NGW een mooie stap vooruit. De integriteitsbeoordeling voorziet een specifiek preventieve aanpak tegen ondermijnende criminaliteit, iets wat we nog niet kenden bij ons. Het toont aan dat de wetgever er eindelijk werk van heeft gemaakt om ondermijnende criminaliteitsbestrijding hoog op de agenda te zetten. En zo zijn de gemeenten verder gesterkt in hun strijd tegen het complexe fenomeen.

Anderzijds werd het nieuwe mechanisme, wanneer men het wetsontwerp²¹⁶ neerlegde ter goedkeuring, voorgesteld als een reddende engel of een hard blok tegen ondermijnende criminaliteit in onze samenleving. Maar het lijkt erop dat de criminele groepen en actoren zich nog niet direct zorgen hoeven te maken. De effectiviteit van het nieuwe mechanisme zal afhangen van de terughoudendheid en goodwill van de gemeenten in de toekomst. Of ze gebruik zullen maken van het “opt-in systeem” en in welke mate zal de toekomst uitwijzen. En of het haalbaar is om alle publiek toegankelijke inrichtingen te onderzoeken van bepaalde sectoren en activiteiten, zal ook moeten blijken. Momenteel moeten de criminelen, ondanks het feit dat de wet reeds inwerking is getreden, zich geen zorgen maken aangezien de nieuwe instellingen en het nieuwe mechanisme nog niet op punt staan. Hopelijk zal dit echter wel het geval zijn in de nabije toekomst.

²¹⁶ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001.

9.3 Andere wetswijzingen

Naast de enorme wetswijziging van art. 119ter NGW, voert de wetgever nog een aantal andere wijzingen door in de Nieuwe Gemeentewet en ook in de Drugswet van 24 februari 2014.

9.3.1 Wetswijzigingen in de Nieuwe Gemeentewet

Art. 133ter NGW

Ten eerste wordt met art. 39 van de DIOB-wet²¹⁷ een nieuw artikel in het leven geroepen namelijk art. 133ter NGW.²¹⁸ De nieuwe bevoegdheden die worden voorzien zijn ter uitvoering van art. 133 NGW²¹⁹ dat verklaart dat de burgemeester de uitvoerende macht is in zijn gemeente. Ten eerste kan de burgemeester vanaf 17 februari een inrichting bestuurlijk laten verzegelen wanneer die zelf of het CBS de inrichting sluit of heeft gesloten. Ten tweede kan de burgemeester ook voortaan een bestuurlijke dwangsom opleggen wanneer die een bestuurlijke politimaatregel oplegt.

Tot een aantal jaar geleden, behoorde het opleggen van een dwangsom uitsluitend aan de rechterlijke macht op grond van art. 1385bis Ger.W.²²⁰ Maar op heden kennen we het opleggen van een bestuurlijke dwangsom of een dwangsom onder last al in drie andere takken met betrekking tot milieu, ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed.²²¹ Bij ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed kennen we de 'last onder dwangsom'. Bij milieu kennen we de 'bestuurlijke dwangsom'.²²² Het nieuwe artikel is voorzien van dezelfde terminologie als bij die laatste.

Voorafgaand aan het opleggen moet de persoon gehoord worden en moet die verweer kunnen voeren. De tegensprekbaarheid moet gewaarborgd worden. De maatregel kan zowel schriftelijk als mondeling worden opgelegd. Bij mondelinge oplegging wordt die binnen de vijf werkdagen schriftelijk bevestigd. De kennisgeving bevat: vermelding van geschonden voorschriften, vaststelling van het misdrijf of de inbreuk, een omschrijving van maatregelen, hun uitvoeringstermijn en de vermelding van beroepsmogelijkheid.

De beslissing moet afdoende gemotiveerd zijn en minstens de redenen bevatten waarom het noodzakelijk is om een dwangsom te koppelen aan de opgelegde bestuurlijke maatregel. Wanneer men niet akkoord gaat met de opgelegde dwangsom, dan kan men beroep aantekenen bij de bevoegde Vlaamse Minister binnen de 14 dagen. Het beroep schorst de opgelegde maatregel evenwel niet.

De Raad van State oordeelde recent nog over de bestuurlijke dwangsom. In het arrest nr. 258.734 van 8 februari 2024²²³ oordeelde die over de termijn waarna de dwangsom verbeurde in een specifieke casus. Die termijn mag niet te beperkt, kort zijn en moet redelijk zijn. In die zaak voerde eiser aan dat die termijn dat te kort voorzien was. Het Hof vermeldde echter dat dit steeds in concreto moet worden bekeken. Die benadrukte dat men het in casu moest zien in het licht dat men de burger wil aansporen om zo snel mogelijk over te gaan tot het uitvoeren van de bestuurlijke maatregel. Zo oordeelde het Hof dat er geen schending was. In een ander arrest nr. 258.484 van 18 januari 2014²²⁴ werd benadrukt dat de dwangsom dezelfde finaliteit moet hebben als de bestuurlijke maatregel.

²¹⁷ Art. 39 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, BS 7 februari 2024

²¹⁸ Art. 133ter Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, BS 3 september 1988

²¹⁹ Art. 133 Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, BS 3 september 1988

²²⁰ Art. 1385bis Ger.W.

²²¹ X., "Departement Omgeving: Bestuurlijke maatregel en bestuurlijke dwangsom", *Bestuurlijke maatregel en bestuurlijke dwangsom* | (vlaanderen.be)

²²² Art. 16.4.4 Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, BS 3 juni 1995

²²³ RvS 8 februari 2024, nr. 258.734, BVBA KEMPENHOEVE/VLAAMSE GEWEST, www.stradalex.com.

²²⁴ RvS 18 januari 2014, nr.258.484, www.stradalex.com

De dwangsom komt toe aan de gemeente zoals voorzien in paragraaf art. 133ter, §2, vierde lid NGW. Vroeger kwam de bestuurlijke dwangsom, net zoals de gerechtelijke dwangsom in eerste instantie toe aan het Grondfonds en het Minafonds. Na gelobby door de VVSG komt de dwangsom opgelegd door gemeentelijke handhaver sinds enkele jaren wel degelijk toe aan de gemeenten zelf.²²⁵

Art. 134ter NGW

Dit artikel wordt gewijzigd doordat de bewoording “in geval van hoogdringendheid” wordt opgeheven. Naar onze mening heeft dit niet veel gevolgen voor de toekomst. De voorwaarde dat wanneer elke verdere vertraging een ernstig nadeel zou kunnen berokkenen blijft aanwezig. De rechtspraak en rechtsleer zullen moeten uitwijzen of het verschil zal uitmaken in de toekomst.

Art. 134quinquies NGW

Verder wordt ook art. 134quinquies gewijzigd waarbij de burgemeester een sluiting kan vorderen van een inrichting wanneer ernstige aanwijzingen zijn van mensenhandel of mensensmokkel in de inrichting. Het tweede lid van dat artikel wordt geschrapt. Op basis daarvan kon de burgemeester de inrichting laten verzegelen indien het sluitingsbevel niet werd nageleefd. Maar die schrapping is logisch aangezien deze maatregel nu vervat ligt in art. 133ter, §1 NGW en de burgemeester die bij elke sluiting kan bevelen. Het derde lid wordt nu het tweede lid. Het vroegere vierde lid dat nu het derde lid wordt legde een maximum termijn van zes maanden op. De sluitingsmaatregel heeft nog steeds een maximale duur van zes maanden, maar kan nu tweemaal hernieuwd worden tot een maximum termijn van 18 maanden. De bevoegdheid is aanzienlijk uitgebreid. Deze kan worden gezien in het licht van de zware problematiek van deze tijd, namelijk de vluchtelingen toestroom in Europa. Zij bevinden zich in een zeer zwakke positie en mensensmokkelaars en -handelaars kunnen daar gretig misbruik van maken.

We zagen eerder dat het VVSG en de Vlaamse orde van balies kritiek uitten over de groeiende macht van de burgemeester. Het lijkt wel alsof ze vrezen dat de burgemeester een soort van ‘cowboyfiguur’ zou optreden. Echter, moet dat naar onze opinie worden genuanceerd.

De burgemeester zijn beslissing altijd afdoende staven. Hij moet bij het opleggen van de maatregel ook zoals altijd het beginsel van proportionaliteit in gedachten houden. Het is niet gezegd dat een inrichting direct voor zes maanden wordt gesloten, de periode kan ook minder zijn naargelang de omstandigheden. Bovendien staat de beslissing ook altijd open voor hoger beroep. Daarnaast wordt de burgemeester beperkt in zijn zelfstandige bevoegdheid aangezien de maatregel telkens moet worden bevestigd op de eerstvolgende vergadering van het CBS. Die bevestiging is ook telkens vereist bij elke hernieuwing van de termijn.²²⁶ Dit betekent voor ons dat de vrees voor een alleen heersende burgemeester met een te discretionaire bevoegdheid dan ook moet worden afgewezen.

²²⁵ E., PISSIERSENS, “De bestuurlijke dwangsom: Veel geblaas; weinig wol?”, www.schulink.be, 10 mei 2022

²²⁶ Art. 134quinquies, §3 Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, BS 3 september 1988

9.3.2 Wetswijziging in de Drugswet van 24 februari 1921²²⁷

Deze wetgeving wordt voorzien van een gloednieuw artikel, namelijk art. 9bis dat luidt als volgt:

[Onverminderd de bevoegdheden van de rechterlijke instanties en onverminderd de artikelen 134ter en quater van de Nieuwe Gemeentewet, kan de burgemeester, na voorafgaand overleg met de gerechtelijke overheden en indien dat noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde, een publiek toegankelijke inrichting sluiten, indien ernstige aanwijzingen voorhanden zijn dat er illegale activiteiten plaatsvinden die betrekking hebben op de teelt, vervaardiging, verkoop, aflevering of het vergemakkelijken van het gebruik van giftstoffen, slaap- en verdovende middelen²²⁸, ontsmettingsmiddelen, psychotrope stoffen²²⁹, antiseptica, voorwerpen of stoffen die worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen. ...]²³⁰

We hadden het bij de bespreking van de Nederlandse mogelijkheden, op basis van het art. 13b van de Opiumwet²³¹, reeds kritiek geuit op het feit dat een Belgische burgemeester dergelijke bevoegdheid mist. Met de nieuwe DIOB-wet is daaraan tegemoet gekomen.

De burgemeester blijft zijn bevoegdheid behouden om op grond van art. 134ter en art. 134quater een inrichting te sluiten. Maar daarnaast kan die nu ook een publiek toegankelijk inrichting²³² sluiten wanneer aan drie cumulatieve voorwaarden zijn voldaan. Ten eerste moet een voorafgaand overleg worden gevoerd met de gerechtelijke overheden.²³³ Ten tweede moet het noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde. Ten derde moet het gaan om een publiek toegankelijke inrichting waarbij er aanwijzingen zijn dat die zou gebruikt worden om drugs te telen, vervaardigen, verkopen, afleveren of het vergemakkelijken van het gebruik ervan. Onder drugs wordt verstaan de stoffen die zijn opgesomd in art. 9bis Drugswet.²³⁴

Persoonlijk vinden we dit een goede uitbreiding, rekening houdend met de drugsproblematiek die vandaag speelt. Althans voor de situaties waarin in een publiek toegankelijk inrichting drugs geteeld, vervaardigd, verkocht of afgeleverd wordt. Maar voor wat betreft de mogelijkheid tot het sluiten van een instelling waar het gebruik van drugs vergemakkelijkt wordt, treedt de bevoegdheid uit zijn voegen. Door die laatste bepaling breidt het toepassingsgebied enorm uit en zal de burgemeester zijn bevoegdheid in meer gevallen kunnen inzetten dan om ondermijnende criminaliteit in zijn stad te bestrijden. Met andere woorden ligt de bevoegdheid niet meer in lijn met de oorspronkelijke doelstelling van de wetgever in de DIOB-wet. Het vergemakkelijken van het gebruik wordt geregeld in art. 3, §2 Wet 1921.²³⁵ Daar wordt het vergemakkelijken geregeld: ongeacht onder bezwarende titel of om niet, is er sprake van wanneer men voor een ander het gebruik van art. 2bis, §1²³⁶ genoemde stoffen gemakkelijker maakt door het verschaffen daartoe van een

²²⁷ Wet 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, psychotrope stoffen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, BS 6 maart 1921 : Hierna "Drugswet".

²²⁸ Cannabis (hasj), cocaïne, heroïne, methadon, morfine, opium

²²⁹ LSD, MDMA, THC

²³⁰ Art. 9bis Wet 24 februari 1921 Drugswet, BS 6 maart 1921

²³¹ Wet nr. 154 10 april 2003 Beschikking van de Minister van Justitie van 10 april 2003, houdende plaatsing in het Staatsblad van de tekst van de Opiumwet, zoals deze luidt met ingang van 17 maart 2003, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederland*, 17 april 2003 : Hierna "Opiumwet"

²³² Hetzelfde toepassingsgebied als hiervoor uiteengezet voor de DIOB-wet.

²³³ Een aanmoediging van de duale aanpak

²³⁴ *Ibid.*, 229

²³⁵ Art. 3, §2 Wet 24 februari 1921 Drugswet, BS 6 maart 1921

²³⁶ Art. 2bis, §1 Wet 24 februari 1921 Drugswet, BS 6 maart 1921

lokaal of enig ander middel. Het is relatief laag ingestoken, men kan dus in principe heel snel vervolgen en zwaar straffen. Bij het gemakkelijker maken van het verschaffen van een middel moet de intentie van de persoon in principe aanwezig zijn. Dat wil zeggen dat de persoon onbewust zelf een middel wil verschaffen. Dat is het onderscheid tussen vergemakkelijken en aanzetten waarbij de intentie niet aanwezig was.

Men spreekt al van het vergemakkelijken wanneer men medeweten heeft maar geen ernstige maatregel heeft genomen om dit tegen te houden. Zo sprak het Hof van Cassatie zich uit op 21 mei 2002²³⁷ over een dancing die zich schuldig had gemaakt aan art. 3, §2 van de Drugswet. Dat kon worden afgeleid uit de omstandigheid dat in de dancing openlijk drugs werden verkocht en gebruikt terwijl de uitbaters daarvan op de hoogte waren en zij geen ernstige maatregel hebben genomen aangezien er aan de ingang georganiseerde controles werden gevoerd door onbetrouwbaar personeel. Met de mogelijkheid die er nu bestaat, zou die dancing, ongeacht die zich schuldig maakt aan ondermijnende criminaliteit, gesloten kunnen worden voor een maximum van 6 maanden, tweemaal verlengbaar. Een zeer verregaand toepassingsgebied.

De bevoegdheid wordt opnieuw uitgebreid doordat de burgemeester nu een maximum van 6 maanden kan bevelen, tweemaal hernieuwbaar tot een maximum van 18 maanden. Opnieuw moet de kritiek ten opzichte van deze uitbreiding, zoals eerder aangehaald, worden genuanceerd. De maatregel en de hernieuwing moet telkens op de eerstvolgende vergadering van het CBS worden bevestigd.

“Handhaving” van de openbare orde

Zoals reeds aangehaald kon de Nederlandse burgemeester op grond van art. 13b Opiumwet²³⁸ optreden zonder dat de openbare orde eerst verstoord moest worden. Het is ons niet duidelijk wat de wetgever precies bedoelt met de woordkeuze “noodzakelijk voor het handhaven van de openbare orde”. Volgt onze wetgever opnieuw het Nederlandse voorbeeld of heeft die een andere visie. Bedoelt hij met andere woorden handhaven in de zin van het in stand houden of het laten voortbestaan van de openbare orde. Dan zou de openbare orde nog niet verstoord moeten zijn vooraleer de burgemeester kan ingrijpen. Of bedoelt hij het handhaven van de openbare orde in die zin dat de openbare orde eerst verstoord moet zijn en een maatregel moet worden genomen om die te herstellen. Het is een vage woordkeuze wanneer je het vergelijkt met de bewoording van de andere wetsartikels. Zo stelt art. 134 NGW²³⁹ “*ernstige stoornis van de openbare orde*”, art. 134ter NGW²⁴⁰ “*indien de openbare orde ... wordt verstoord*”, art. 134sexies²⁴¹ “*in geval van verstoring van de openbare orde*”. We vrezen dat deze vage omschrijving in de toekomst voor problemen zal zorgen en dat het in de rechtspraak zal moeten worden verduidelijkt.

Ongeacht het feit dat de openbare orde eerst moet verstoord zijn of niet, sluiten we dicht aan bij het systeem zoals ze het in Nederland kennen. Desondanks is er nog altijd een zeer groot verschil in het toepassingsgebied. Bij ons opteert de wetgever voor een beperking tot publiek toegankelijk inrichtingen, terwijl in Nederland sinds 1 november 2007 de Nederlandse burgemeester zijn bevoegdheid uitgebreid is naar niet-publiek toegankelijk lokalen en woningen. Zo ver is onze wetgever niet gegaan.

²³⁷ Cass. 21 mei 2002, AR. P.01.0332.N, *Arr.Cass.* 2002, afl. 5, 1327.

²³⁸ Art. 13b Wet 10 April 2003 Opiumwet, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederland*, 17 april 2003

²³⁹ Art. 134 Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, *BS* 3 september 1988

²⁴⁰ Art. 134ter Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, *BS* 3 september 1988

²⁴¹ Art. 134sexies Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, *BS* 3 september 1988

9.4 De inwerkingtreding van de nieuwe wet

Het art. 49 van de DIOB-wet bevestigt de algemene praktijk dat een wet tien dagen na de publicatie in het Belgisch staatsblad in werking treedt.²⁴² Er is echter een uitzondering voor art. 21, §2 van de DIOB-wet, waarvoor eerst een samenwerkingsakkoord moet worden vastgesteld.²⁴³ We stelden eerder al vast dat die er nog niet is. De wet werd op 7 februari van dit jaar gepubliceerd en is reeds op 17 februari in werking getreden. Het lijkt daardoor alsof de wet reeds impact kan hebben in de praktijk, maar de werkelijkheid is anders. Het zal nog geruime tijd duren voordat de inhoud van de wet daadwerkelijk wordt geïmplementeerd. Dit kan worden toegeschreven aan diverse praktische hindernissen die momenteel spelen. Ten eerste is de DIOB nog niet ontwikkeld. De instelling staat nog maar pas in zijn schoentjes en is nog niet operationeel. Ten tweede is er ook nog geen Koninklijk Besluit uitgevaardigd over de sectoren en activiteiten die gemeenten kunnen opnemen in hun gemeentelijke politieverordeningen. Wat op zijn beurt betekent dat lokale besturen nog geen gemeentelijke politieverordeningen kunnen aannemen. De bestuurlijke aanpak blijft dus op dezelfde manier als voorheen gebeuren. De ARIEC's staan al iets verder in hun schoenen. De drie pioniers zijn al in 2017 opgericht en hebben al ervaring in de praktijk. Aan de hand van hun ervaring en afgelegde parcours kunnen andere ARIEC's efficiënt worden opgericht en ontwikkeld. Maar desondanks moet het dus ook gezegd zijn dat die drie op dit moment de enige echt operationele zijn in ons land.

²⁴² Art. 39 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, *BS* 7 februari 2024

²⁴³ Art. 21, §2 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, *BS* 7 februari 2024

10. Rechtsvergelijking: De Nederlandse Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur van 20 juni 2002

Hoewel onze nieuwe wet gebaseerd is op de Nederlandse Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur van 20 juni 2002 (wet BIBOB)²⁴⁴ en op het Landelijk Bureau BIBOB (LBB), zijn er desondanks een aantal grote verschillen waar te nemen.²⁴⁵

10.1 Het Landelijk Bureau BIBOB

Het LBB krijgt de twee volgende taken toegeschreven. Ten eerste heeft de BIBOB als taak om overheden in te lichten over de BIBOB-wet. Vandaar dat een Nederlandse website bestaat die veel informatie bevat over de wet BIBOB en die als doelpubliek voornamelijk administratieve medewerkers van de gemeente hebben. Deze bronnen zijn te raadplegen op "www.justis.nl". Bovendien is er een BIBOB-helpdesk opgericht, waarbij een telefoonnummer en een e-mailadres worden verstrekt voor eventuele vragen.

Verder kan het Landelijke Bureau BIBOB (LBB) ook bijdragen aan een gevaarbeoordeling door middel van een advies.²⁴⁶ Deze beoordelingen kunnen resulteren in verschillende scenario's. Allereerst, wanneer er geen gevaar wordt vastgesteld, blijft de situatie ongewijzigd. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende gronden en bijgevolg verschillende situaties. Ten eerste bestaat de A-grond: In geval van een ernstige dreiging van misbruik voor criminele doeleinden, kunnen overheidsinstanties op basis van de BIBOB-wet besluiten tot weigering of intrekking van beschikkingen of andere bestuurlijke beslissingen.²⁴⁷ Ten tweede kent men in Nederland ook de B-grond: Het ernstige gevaar dat een overheidsbeslissing zal worden misbruikt voor het plegen van strafbare feiten, met vergelijkbare consequenties als in het voorgaande geval.²⁴⁸ Een derde situatie die zich kan voordoen: Een strafbaar feit is gepleegd om een overheidsbeslissing te verkrijgen of te behouden, waarbij eveneens een weigering of intrekking kan volgen.²⁴⁹ Ten slotte bestaat de situatie waarin de betrokkene weigert informatie te verstrekken, wat kan leiden tot een weigering.

²⁴⁴ Wet nr. 347 20 juni 2002 houdende regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur), *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 4 juli 2002.

²⁴⁵ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl. St. Kamer 2022-23*, nr. 55-3152/001, 9.

²⁴⁶ Bij ons gekend als een integriteitsbeoordeling

²⁴⁷ Art. 3 Wet nr. 347 20 juni 2002 houdende regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur), *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 4 juli 2002.

²⁴⁸ Art. 3, lid 1, sub b Wet nr. 347 20 juni 2002 houdende regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur), *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 4 juli 2002.

²⁴⁹ Art. 3, zesde lid Wet nr. 347 20 juni 2002 houdende regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur), *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 4 juli 2002.

Het is ook mogelijk dat er geen ernstig gevaar wordt vastgesteld, maar eerder een minder ernstige vorm van dreiging. In dat geval ontbreekt de bevoegdheid tot intrekking of weigering, maar kunnen bestuursorganen voorschriften aan de vergunning verbinden om het bestaande gevaar te beperken of te elimineren.

In principe zullen onze gronden voor weigering of intrekking vergelijkbaar zijn met die in Nederland. We voorzien echter niet in een specifieke grond voor weigering in het geval dat de betrokkene weigert gegevens te verstrekken.

10.2 Het toepassingsbereik van het integriteitsonderzoek

Ons integriteitsonderzoek beperkt zich tot openbaar toegankelijke instellingen, met als doel het privéleven zo veel mogelijk te beschermen.²⁵⁰ In Nederland lijkt de reikwijdte van de BIBOB-wet aanzienlijk uitgebreider te zijn. De precieze omvang van de Wet BIBOB wordt bepaald door art. 1 van de Wet BIBOB in combinatie met specifieke wetgeving waarin de Wet BIBOB van toepassing is verklaard.²⁵¹ De wet is van toepassing op: vergunningen; subsidies; vastgoedtransacties, inclusief privaatrechtelijke vastgoedtransacties met de overheid; overheidsopdrachten.

Het integriteitsonderzoek van Nederland en dat van België opereren op verschillende terreinen. Ons onderzoek richt zich op openbaar toegankelijke locaties, ongeacht de vereiste van een vergunning. Het Nederlandse onderzoek richt zich dan specifiek op activiteiten die vergunning plichtig zijn, maar ook andere aspecten binnen dat werkgebied. Bij ons wordt er geen onderzoek gevoerd bij de toekenning van subsidies, overheidsopdrachten, en vastgoedtransacties. Door deze aspecten erbij te betrekken, wordt in Nederland meer specifiek voorkomen dat de overheid onbewust criminele activiteiten zou faciliteren, een situatie die te allen tijde moet worden vermeden.

10.3 De kwaliteitscommissie

In Nederland is een toezichthoudend orgaan opgericht om het functioneren van de BIBOB te bewaken, een maatregel die in België niet is geïmplementeerd. Ter bevordering van de transparantie en kwaliteit van BIBOB-adviezen is een onafhankelijke kwaliteitscommissie in het leven geroepen. Deze commissie houdt zich bezig met het periodiek onderzoeken van de kwaliteit van adviezen die worden verstrekt door het Landelijk Bureau Bibob (LBB), evenals de zorgvuldigheid waarmee deze adviezen worden samengesteld.

De kwaliteitscommissie beoordeelt diverse aspecten van de adviezen, waaronder de structuur ervan, de selectie en presentatie van informatie, en de mate waarin de analyse van de verstrekte informatie de conclusies van het advies rechtvaardigt. Haar bevindingen worden gerapporteerd aan de minister van Justitie en Veiligheid, en er wordt jaarlijks een verslag gepubliceerd.

²⁵⁰ Art. 22 Gw.; Art. 8 EVRM,

²⁵¹ Art. 1 Wet nr. 347 20 juni 2002 houdende regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur), *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 4 juli 2002.

10.4 BIBOB als ultimum remedium

In Nederland wordt benadrukt dat het raadplegen van advies van de BIBOB als een uiterste maatregel moet worden beschouwd, gezien de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die hiermee gepaard gaat. Deze benadering lijkt in België niet volledig gevolgd te zijn. Er worden wel voorwaarden gesteld aan de aanvraag, maar op basis van art. 34, §7 van de DIOB-wet is zelfs vastgelegd dat de overheid verplicht is advies in te winnen bij de DIOB indien zij een negatieve beslissing ten aanzien van een betrokkene wil nemen. Tijdens het onderzoek voor de masterproef werd dit beschouwd als een aanzienlijke belemmering voor de effectiviteit van lokaal bestuur en voor de mogelijkheid om snel in te grijpen in bepaalde situaties. Een dergelijke verplichting is niet voorzien door de Nederlandse wetgever voor het lokaal bestuur, wat een opvallend verschil vormt voor ons.

10.5 Het BIBOB-register

Het BIBOB-register in Nederland biedt aanzienlijk meer uitgebreide informatie dan wat Belgische overheidsinstanties kunnen verkrijgen uit het CRIO in België.²⁵² Dit register stelt overheidsinstanties en het LBB in staat om informatie over BIBOB-onderzoeken te registreren en op te vragen. Het uitwisselen van deze informatie versterkt de informatiepositie bij het uitvoeren van eigen BIBOB-onderzoek en draagt zo bij aan het voorkomen van misbruik.

Op basis van art. 11a²⁵³ omvat deze informatie onder meer gegevens over de betrokkene en personen uit diens zakelijk netwerk waarop de gevaarsconclusies zijn gebaseerd, waaronder vermogensverschaffers en specifieke gevallen van zakelijke samenwerkingsverbanden zoals bepaald in de wet. Ook omvat het informatie over gevaarsconclusies die voortkomen uit eigen BIBOB-onderzoek door overheidsinstanties, evenals meldingen van terugtrekkingen uit de procedure na aanvang van een eigen onderzoek of na het inwinnen van advies bij het LBB.

De mogelijkheid om informatie te verkrijgen over zowel de betrokkene als personen uit diens zakelijk netwerk is een opmerkelijk aspect van het Nederlandse systeem dat niet in ons systeem is geïntegreerd. In deze masterproef hebben we eerder bezorgdheid geuit over het CRIO omwille van het georganiseerde aspect van de criminele groepen. In ons systeem kunnen georganiseerde criminele bendes het CRIO omzeilen door een onderneming of activiteit op naam van een ander lid op te richten. Deze vorm van ontwijking wordt door het Nederlandse systeem beperkt.

²⁵² Art. 11 ; Art. 12 Wet 15 januari 2024 DIOB-wet, *BS* 7 februari 2024

²⁵³ Art. 11a Art. 1 Wet nr. 347 20 juni 2002 houdende regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur), *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 4 juli 2002.

11. Hoe kunnen we lokale besturen versterken in de aanpak van ondermijnende criminaliteit

Nu de theorie over ondermijnende criminaliteit, de Nieuwe Gemeentewet en de DIOB-wet is overlopen, kunnen we stilaan een antwoord formuleren op de hoofdonderzoeksvraag van deze masterproef: “Hoe kunnen we lokale besturen versterken in de aanpak van ondermijnende criminaliteit?”. Doorheen dit stuk zijn reeds kritieken geuit bij bepaalde stukken, het is aan de hand daarvan dat het antwoord zal worden geformuleerd. Het antwoord zal worden gesplitst in het praktische luik en het wetgevende luik.

11.1 Verbeteringen in het praktische luik

We stellen voor om het praktische luik aan te scherpen door meer focus te leggen op de noodzaak van de duale aanpak en op het integreren van het barrièremodel.

11.1.1 De duale aanpak

We zagen aan het begin van deze masterproef een frappant voorbeeld dat het probleem schetste van de gevolgen wanneer het misloopt in de afstelling van de duale samenwerking tussen de gerechtelijke²⁵⁴ en bestuurlijke aanpak. In de casus over het Chinese prostitutienetwerk zagen we dat de burgemeester gewoonweg bleef stilzitten nadat de gerechtelijke overheid het fenomeen had proberen te tackelen. Het perfecte voorbeeld van hoe het niet moet in onze maatschappij en het illustreert de nood aan de duale aanpak.

Dubbele strategie, strafrechtelijk en bestuurlijk

De doelstellingen van de strafrechtelijke aanpak tegen ondermijnende criminaliteit omvatten diverse facetten. Primair is het uitvoeren van strafbaarstellingen van delicten essentieel. Dit impliceert de handhaving van de wet, waarbij individuen of groepen die de strafwet schenden, de consequenties dienen te dragen voor hun daden. Een tweede cruciale doelstelling betreft het waarborgen van de veiligheid van de maatschappij. De strafwet dient als instrument om de openbare orde te handhaven. Elke schending van deze orde resulteert in verstoring van de openbare veiligheid, rust, en potentiële bedreiging voor de openbare gezondheid. Het overtreden van de wet wordt beschouwd als een aantasting van de staat zelf. Als zodanig rust op de staat de verantwoordelijkheid om in te grijpen, zodat de openbare orde ten gunste van alle burgers gewaarborgd blijft. Hierbij voert men een reactief beleid.

De doelstellingen van de bestuurlijke aanpak tegen ondermijnende criminaliteit vertonen een distinct karakter ten opzichte van de strafrechtelijke benadering. Het hoofddoel van de bestuurlijke aanpak is de tegenwerking van de verstrengeling tussen de legale en illegale sferen. De bestuurlijke aanpak streeft ernaar het bestuur proactief en adequaat te maken om potentiële facilitering door het bestuur zelf te voorkomen. Het doel is om de bestuurlijke maatregelen zo in te zetten dat ze niet alleen reactief zijn, maar ook preventief, zodat de vermenging tussen de legale en illegale sferen tot een minimum wordt beperkt.

Men wil vooral focussen op kwetsbare sectoren. De specifieke sectoren waar georganiseerde criminaliteit vaak de controle over krijgen een handje helpen tegen dit gevaar. Het doel is om zo drempels of barrières op te werpen in deze specifieke sectoren.

Ondanks dat ze in beginsel verschillende doelstellingen nastreven, delen zowel de strafrechtelijke als de bestuurlijke benaderingen over het algemeen het streven naar het kom af maken met ondermijnende criminaliteit. Het is van essentieel belang om zowel een strafrechtelijke als een bestuurlijke component te

²⁵⁴ Gerechtelijke aanpak wordt verwezen naar het parket & de politie

integreren in de aanpak. Deze twee componenten zijn niet louter alternatieven voor elkaar, maar vullen elkaar aan als complementaire elementen.

Het strafrechtelijk ingrijpen is een onmisbare, zij het onvolledige, pijler in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Zonder de bestuurlijke dimensie zal de impact op lange termijn beperkt blijven. Het louter strafrechtelijk vervolgen van individuele actoren uit de ondermijnende criminaliteit resulteert slechts in tijdelijke verwijdering uit het speelveld. De georganiseerde aard van deze entiteiten maakt dat zij zonder hun specifieke actoren voort kunnen blijven bestaan. Hun gestructureerde organisatie en hiërarchie bieden een continuïteit waarbij nieuwe figuren klaarstaan om vacante posities in te nemen. Daarom vereist effectieve bestrijding een bestuurlijke aanpak om de herhaling of verplaatsing van deze entiteiten te voorkomen. Tegelijkertijd blijft het bestuurlijk optreden op zichzelf onvoldoende. Zonder gerechtelijke interventie ontbreekt het de bestuurlijke component aan de capaciteit om ondermijnende criminaliteit binnen de gemeenschap te identificeren, te visualiseren en aan het licht te brengen. Deze gerechtelijke component is essentieel om criminele actoren strafrechtelijk te vervolgen en te sanctioneren.

Een dubbele strategie in de DIOB-wet

We weten dat onze wetgever voor de DIOB-wetgeving inspiratie vond bij het bestaande Nederlandse wet van 20 juni 2002 tot bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB-wet). In de Memorie van Toelichting van het Nederlandse wetsontwerp werd het hoofddoel van de wetgeving gepreciseerd. Namelijk een effectief bestuurlijk instrument maken om ongewilde criminele activiteiten te voorkomen. Het openbaar bestuur werd ook een taak toebedeeld bij de aanpak van die misdaad. Zo ontstond de zogenaamde dubbele strategie. Waarin het bestuur niet wordt beschouwd als een alternatief voor de strafrechtelijke aanpak, maar als een aanvulling.

Desondanks stellen we ons toch vragen bij onze aanmoediging van de duale aanpak. Wanneer een gemeente integriteitsonderzoek uitvoert, heeft zij op grond van art. 6, §2 DIOB-wet de mogelijkheid om advies te vragen aan zowel de lokale politie als aan de gerechtelijke autoriteiten. Het feit dat dit slechts als een optie wordt gepresenteerd, draagt niet bij aan het bevorderen van samenwerking. Bovendien wekt dit de indruk dat de mate van samenwerking of informatie-uitwisseling tussen beide partijen afhangt van de wil van de lokale overheid. Als zij dit niet passend achten, lijkt het er niet op dat de politie zelf het initiatief zal nemen om bepaalde waarnemingen in de gemeente aan te geven.

Bovendien is het betreurenswaardig dat de noodzaak van een duale aanpak slechts wordt aangekaart in het onderdeel met betrekking tot integriteitsonderzoek. Deze noodzaak geldt echter ook voor de andere bevoegdheden die de gemeente heeft of heeft verkregen. Het is essentieel dat dit bewustzijn doordringt op elk gebied waarop de gemeente actief is.

Het is van cruciaal belang dat het belang van een bestuurlijke aanpak vanuit het hoogste niveau wordt onderstreept en geïnternaliseerd. Het is niet langer voldoende om te denken dat dit uitsluitend een kwestie is die op gerechtelijk niveau moet worden aangepakt. Soms lijkt het erop dat deze mentaliteit nog steeds overheerst. Zonder een krachtige bestuurlijke aanpak komen we niet ver. Het is de verantwoordelijkheid van de burgemeester en de gemeente om dit tot een prioriteit te maken in hun takenpakket. Het negeren hiervan creëert een kloof tussen theorie en praktijk.

Conclusie

Hoewel deze masterproef zich richt op de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit, mogen we ons bij het beantwoorden van de hoofdvraag niet beperken tot deze benadering. Juist door de bestuurlijke aanpak te combineren met de strafrechtelijke benadering wordt de effectiviteit ervan versterkt en verbeterd. Het negeren van deze complementaire dimensie zou een ernstige fout zijn, die helaas maar al te vaak in de praktijk wordt gemaakt. Het is van vitaal belang om beide componenten in samenhang te beschouwen, zodat onze aanpak tegen ondermijnende criminaliteit daadkrachtig en doeltreffend kan zijn.

11.1.2 Het barrièremodel

Voor de bespreking van het barrièremodel zullen we ons volledig inspireren op het reeds bestaande barrièremodel van Nederland. Het betreft een systeem dat is uitgewerkt door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).²⁵⁵

Het doorgronden van het denken van criminelen om hun bedrijfsprocessen te analyseren is een cruciale stap in de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Op basis van deze analyse kunnen strategische interventiepunten worden geïdentificeerd, waarbij diverse belanghebbenden samenwerken om de mogelijkheden van de criminele organisatie te verstoren of volledig te elimineren.

Een voorbeeld van een dergelijk barrièremodel is als volgt: een criminele organisatie die synthetische drugs wil produceren om ze vervolgens te verkopen op twee straathoeken. Om hierin succesvol te zijn, moeten ze een reeks stappen doorlopen, zoals het verwerven van een locatie, inrichten van een laboratorium, aanschaffen van materiaal, produceren van drugs, opslaan, distribueren en gebruik maken van de opbrengsten. Bij elke stap dienen de potentiële barrières te worden geanalyseerd.

Bijvoorbeeld, bij stap 2 kunnen burgers worden aangemoedigd om anonieme meldingen te maken van verdachte activiteiten bij leegstaande panden, wat de snelheid van signalering kan verhogen. Bij stap 6 kan bewustwording worden gecreëerd bij mogelijke faciliteerders over de gevolgen van het faciliteren van ondermijnende criminaliteit, zowel juridisch als voor hun eigen veiligheid en die van anderen. Met de opkomst van drugshandel via de post is het bijvoorbeeld van belang om medewerkers van Bpost te informeren en te waarschuwen over deze praktijken.²⁵⁶

Het is van essentieel belang dat dergelijke barrières worden opgeworpen op meerdere niveaus en dat verschillende belanghebbenden gezamenlijk optreden om ondermijnende criminaliteit effectief te bestrijden en de veiligheid van de samenleving te waarborgen.

Het barrièremodel bevindt zich in de preventieve fase van de aanpak tegen ondermijnende criminaliteit, waarbij het doel is om te voorkomen dat criminele organisaties zich kunnen vestigen. Dit model is van essentieel belang voor zowel de bestuurlijke als de gerechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit.

We maken even een terugkoppeling naar de noodzaak aan dualiteit. Om het model effectief te laten werken, is een nauwe koppeling tussen gerechtelijke en bestuurlijke informatie vereist. Op deze manier kan een administratieve dienst, bijvoorbeeld bij het verlenen van een vergunning, signalen van verdachte activiteiten melden aan de gerechtelijke dienst.²⁵⁷ De diverse partners spelen elk een eigen rol in deze aanpak, met hun eigen prioriteiten. Het ontwikkelen van het barrièremodel biedt de mogelijkheid om duidelijk te maken welke rol elke partner speelt in deze geïntegreerde aanpak.²⁵⁸

Conclusie

In België zou meer nadruk moeten worden gelegd op het barrièremodel als aanvulling op bestaande wetgeving die een preventieve aanpak beoogt, zoals de DIOB-wet. Het barrièremodel visualiseert het complexe fenomeen van ondermijnende criminaliteit en biedt een gestructureerde aanpak om dit fenomeen te begrijpen en aan te pakken. Daarom is het van cruciaal belang dat zowel lokale overheden als burgers

²⁵⁵ CCV, "Over het barrièremodel", <https://www.barrieremodellen.nl/>

²⁵⁶ M. MISERUS, "Drugs vaker per post Nederland uit gesmokkeld", *DeMorgen*, 24 april 2019. ; M. VANDERSMISSEN, "Cocaïne via de post: in bijna alle bestelwagens van koerierdiensten zitten drugs", *Knack*, 18 april 2023 ; *Vr. en antw.* Senaat 2021-22, 11 mei 2022 (Vr. nr. 7-1608 T. ONGENA).

²⁵⁷ T. BROEKAERT, I. BULUT, K. COVENT, A. DE BOYE, W. DE SMET, L. HUTTEN, J. JANSSENS, D. RADEMAKER en J. VIG, *Criminaliteit ontbloot. Barrièremodellen als innovatief instrument tegen criminele fenomenen*, -, BlueConnect, 2022, 158.

²⁵⁸ P. TERSAGO, "Boekbespreking, criminaliteit ontbloot. Barrièremodel als innovatief instrument tegen criminele fenomenen", *Panopticon* 2023

goed geïnformeerd zijn over dit model en actief betrokken worden bij de implementatie ervan. Dit kan de effectiviteit van de aanpak van ondermijnende criminaliteit bevorderen.

Gezien de taken van de ARIEC lijkt hun positie het meest geschikt om het model aan lokale besturen kenbaar te maken en te promoten. Hun expertise en netwerk kunnen worden ingezet om het belang en de voordelen van het barrièremodel te benadrukken en de implementatie ervan op lokaal niveau te stimuleren.

11.1.3 Conclusie met betrekking tot het praktische luik

De duale aanpak is noodzakelijk om effectief en efficiënt op te kunnen treden tegen ondermijnende criminaliteit. Het samenvoegen van beide benaderingen verrijkt de effectiviteit van de bestrijdingsinspanningen door zowel de strafrechtelijke vervolging van individuele criminelen als de preventieve bestuurlijke maatregelen tegen de verweving van legale en illegale activiteiten aan te pakken. Het is de synergie tussen de twee luiken die een meer alomvattende en robuuste strategie biedt om ondermijnende criminaliteit te bestrijden en de integriteit van de samenleving te beschermen.

Daarnaast is het barrièremodel een sterk middel dat ons kan helpen. Zo kan op lokaal niveau het fenomeen binnen de gemeente worden gevisualiseerd en blootgelegd. Bij het model wordt iedereen betrokken, van burger tot politie en politici. Het invoeren en het kenbaar maken van het model zal een grote inspanning en administratie met zich meebrengen, maar volgens onze opinie waard om in te investeren. Binnen dit model wordt opnieuw de noodzaak aan duale samenwerking gesitueerd.

Het is hoog tijd om af te stappen van het “*hokjesdenken*”. Op dit moment versterken we zowel de lokale besturen als de gerechtelijke autoriteiten, elk met hun eigen bevoegdheden. Hoewel een scheiding van taken in theorie noodzakelijk is, moet deze in de praktijk worden omgezet naar een naadloze samenwerking.

Naar onze mening zal de ARIEC een bijzonder belangrijke rol kunnen spelen bij het overwinnen van de praktische obstakels die momenteel nog bestaan. Zij kunnen de banden tussen gerechtelijke en bestuurlijke instanties versterken, het barrièremodel definitief introduceren in onze samenleving, enzovoort. Daarom zijn we van mening dat het de moeite waard is om in deze instelling te investeren. De drie pioniers zijn veelbelovend, en hopelijk wordt er voldoende aandacht en budget vrijgemaakt voor hen en voor toekomstige ARIECs in ons land.

11.2 Verbetering in het wetgevende luik

In het wetgevend luik hebben we doorheen de jaren al wat stappen vooruit gezet. Er zijn voor het bestuur op dit moment zowel preventieve als repressieve middelen voorzien.

11.2.1 Preventieve aanpak

De invoering van een preventieve aanpak gericht op ondermijnende criminaliteit is een zeer recente ontwikkeling. Eerder hadden we al de rechtsgrond van art. 135, §2 NGW, die preventief kon worden ingezet tegen schendingen van de openbare orde, maar deze bood geen specifieke aanpak voor ondermijnende criminaliteit. Nu is het integriteitsonderzoek gelanceerd, dat specifiek tot doel heeft te voorkomen dat ondermijnende criminaliteit zich kan vestigen of te voorkomen dat deze de openbare orde zou schenden. Dit is een zeer positieve stap voorwaarts, maar dat betekent niet dat er geen kritiek op kan worden geuit. De kritieken die doorheen de masterproef zijn geuit, de belangrijkste worden hier samengevat.

Het integriteitsonderzoek richt zich alleen op publiek toegankelijke inrichtingen, waardoor zeer exclusieve clubs buiten het toepassingsgebied vallen. Jammerlijk, maar een logische keuze van de wetgever om het recht op privéleven te waarborgen. Het betreft een opt-in systeem, wat betekent dat alles afhangt van de goodwill van steden en gemeenten. Ze zullen een politieverordening moeten aannemen om deel te nemen. Bovendien is die verordening beperkt is tot een aantal sectoren en activiteiten. Het preventieve rechtskader blijft met andere woorden wel beperkt. Tot slot roep het feit dat de politieverordening elk moment kan worden gewijzigd, vragen op over rechtszekerheid en rechtsbescherming.

We betreuren vooral de volgende twee zaken aangezien die naar onze opinie de preventieve aanpak tegen ondermijnende criminaliteit niet zullen stimuleren.

Eerst en vooral dient het verplichte advies van de DIOB te worden besproken, dat door de gemeente moet worden ingewonnen wanneer deze een negatieve beslissing neemt ten opzichte van een betrokkene. De invoering van dit verplichte advies kan worden begrepen vanuit het perspectief van rechtsbescherming van de burger tegenover de overheid. Aan de andere kant vormt dit echter een aanzienlijke hinderpaal voor de operationele werking van het lokaal bestuur. Zelfs wanneer het bestuur over voldoende middelen beschikt om een inrichting te sluiten, een vergunning te weigeren of op te heffen, moet het nog steeds wachten op het advies van de DIOB. Dit advies kan bovendien tot 30 werkdagen uitblijven, waardoor het bestuur gedwongen wordt te wachten en geen actie kan ondernemen tegen ondermijnende criminaliteit gedurende deze periode.

Ten tweede dient de wisselwerking tussen het art. 135, §2 NGW en art. 119 NGW te worden aangehaald. Indien de rechtspraak zou oordelen dat art. 135, §2 NGW niet langer kan worden toegepast wanneer een gemeente een politieverordening heeft aangenomen voor die sector of activiteit, zou dit zeer negatieve gevolgen hebben voor de positie van het lokaal bestuur. Dit zou betekenen dat het bestuur machteloos staat tegen plotse verstoringen van de openbare orde of dreigingen daartoe. Aan de hand van het systeem van het integriteitsonderzoek kan de gemeente niet kort op de bal spelen tegen dergelijke situaties. Het is dan de vraag of de gemeenten dat risico zullen durven nemen.

11.2.2 Repressieve aanpak

Het is duidelijk geworden dat de gemeenteraad repressief kan optreden tegen overlast in de gemeente op basis van de GAS-wetgeving. Maar de gemeente zal met deze bevoegdheid ondermijnende criminaliteit niet effectief uit de samenleving weren. In de praktijk wordt deze bevoegdheid eerder gebruikt om kleinere vormen van overlast aan te pakken, die niet expliciet in de wet zijn geregeld. Het is evident dat ondermijnende criminaliteit niet kan worden ontmoedigd met een "lichtere sanctie".

Daarnaast hebben we gezien dat art. 134ter NGW en art. 134quater NGW de burgemeester de mogelijkheid bieden om een inrichting voor een maximale periode van drie maanden te sluiten wanneer de openbare orde verstoord is. Op grond van artikel 133, §1-2 NGW kan de burgemeester ook een inrichting verzegelen of een bestuurlijke dwangsom opleggen.

Deze bevoegdheden zijn toegekend aan bestuurlijke organen om de openbare orde in het algemeen te handhaven en zijn dus niet specifiek gericht op het aanpakken van ondermijnende criminaliteit zelf. Er zijn nu echter twee rechtsgronden die wel specifiek gericht zijn op dit fenomeen, namelijk het bestaande art. 134quinquies NGW en het nieuwe artikel 9bis van de Drugswet. Echter, zullen deze twee rechtsgronden alleen niet voldoende zijn. Voor de toepassing van deze rechtsgronden zal in de meeste gevallen een verstoring van de openbare orde of een dreiging daarvan moeten worden aangetoond. Ondermijnende criminaliteit zal zich echter zo lang mogelijk proberen te verbergen achter zijn 'Mask of Sanity', zoals eerder besproken.

11.2.3 Conclusie met betrekking tot het wetgevende luik

In conclusie heeft onze wetgever een preventief kader voorzien, maar het succes ervan zal sterk afhangen van de bereidwilligheid van de gemeenten. Er zijn enkele praktische bezwaren die gemeenten mogelijk terughoudend maken om dit systeem te omarmen. Is het bijvoorbeeld haalbaar om binnen de gemeente een volledige sector aan een integriteitsonderzoek te onderwerpen en deze onderzoeken binnen een tijdspanne van 50 tot 80 werkdagen uit te voeren. Zullen de bevoegde lokale organen zich nog kunnen beroepen op art. 135, §2 NGW. En zullen kleine gemeenten veerkrachtiger worden tegen een sterke criminele inbedding, of juist minder?

Het is dan ook te benadrukken dat het op dit moment slechts een theoretisch kader betreft. De DIOB-instelling is nog niet operationeel, het CRIO moet nog worden geperfectioneerd, het KB moet nog worden uitgevaardigd, en politieverordeningen moeten nog worden aangenomen. Het is dus lastig om een definitieve conclusie te trekken met betrekking tot het preventieve luik. Dit theoretisch kader moet eerst in de praktijk worden gebracht voordat we kunnen beoordelen waar eventuele aanpassingen nodig zijn.

Het zwakste punt in de repressieve aanpak is dat men pas kan ingrijpen wanneer de openbare orde daadwerkelijk verstoord is of dreigt te worden verstoord. Dit betekent dat er al meerdere alarmbellen moeten afgaan voordat actie kan worden ondernomen. Ondermijnende criminaliteit tracht juist zoveel mogelijk onder de radar te blijven om continuïteit te waarborgen, zichzelf te verschuilen in de maatschappij en legaal te lijken. Het zwakste punt van de repressieve aanpak tegen ondermijnende criminaliteit is dus dat het optreden veel te laat komt in het proces. Daarom is het van essentieel belang om ons in de toekomst meer te focussen op het preventief aanpakken van ondermijnende criminaliteit. Met een preventieve aanpak zullen we het fenomeen meer weerstand kunnen bieden. Maar nogmaals, de wetgever heeft ons op dit moment voorzien van een gloednieuw rechtskader. We moeten op dit moment de praktijk afwachten en nadien analyseren wat in de toekomst beter zou kunnen.

12. Lijst gebruikte afkortingen

ANV	Analistennetwerk Nationale Veiligheid
APV-bepalingen	Algemeen Plaatselijke Verordening-bepalingen
ARIEC's	Arrondissementale Informatie-en Expertisecentra
CBS	College van Burgemeester en Schepenen
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CRIO	Centraal Register van Integriteitsonderzoeken
DIOB	Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen
DIOB-wet	Wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en de oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen van 15 januari 2024
GAS-wet	Wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties
KB	Koninklijk Besluit
KBO	Kruispuntbank van Ondernemingen
LBB	Landelijk Bureau BIBOB
LOC	Local Operational Meeting
NGW	Nieuwe Gemeentewet
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
Wet-BIBOB	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur van 20 juni 2002 (NED)

13. Bibliografie

13.1 Rechtspraak

EHRM (voltallige zitting) 8 juni 1976, nr. 5100/71, 5101/71, 5334/71 en 5370/72 , Engel /Nederland

EHRM (grote kamer) 10 februari 2009, nr. 14939/03 Zolotoukhine / Rusland.

EHRM (voltallige zitting) 30 maart 2012 , nr. 18450/07 , BINGÖL/Nederland.

EHRM (grote kamer) 15 november 2016, nr. 24130/11 en 29758/11, A en B / Noorwegen

Cass. 21 mei 2002 , AR. P.01.0332.N, *Arr.Cass.* 2002, afl. 5, 1327.

RvS 7 februari 1997, nr. 64.452,(Sicurella)

RvS 6 september 1999, nr. 82.188, (Horex bvba)

RvS 16 december 2004, nr. 138.582, (Ketelaars)

RvS 20 december 2006, nr. 166.146, (Prudon Maryline)

RvS 16 juni 2011, nr. 213.889, (Nuytten)

RvS (10e k.) 21 november 2022, nr. 255.063, (nv Derby / gemeente Beveren)

RvS 8 februari 2024 , nr. 258.734 , (BVBA Kempenhoeve/Vlaamse Gewest)

RvS 30 juni 2001, nr. 97.343, (bvba New Succes)

13.2 Rechtsleer

Boeken

ALLEWAERT T., *Gemeentelijke Administratieve Sancties in de praktijk*, Brugge, Die Keure, 2014, 116p.

BROEKAERT, T., BULUT, I., COVENT, K., DE BOYE, A., DE SMET, W., HUTTEN, L., JANSSENS, J.,

RADEMAKER D., en VIG, J., *Criminaliteit ontbloomt. Barrièremodellen als innovatief instrument tegen criminele fenomenen*, -, BlueConnect, 2022, 158p.

DE SUTTER T. (ed.) *Gemeentelijke administratieve sancties : balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, 127p.

DUCHATELET, A.,(ed.), *Handboek openbare orde*, II ("Sluiting van inrichtingen"), Brussel, Politeia, losbl.; V. RAMELOT, I.c., 2

DUMAREY N., *Handboek voor de GAS-vaststeller*, Die Keure, Brugge, 2016, 168p.

FRANCIS, I., REUS IANNI, E., *A Family Business: Kinship and Social Control in Organized Crime*, New York, New American Library, 1972.

GEENS, H., *Het complot van de stilte*, Gent, Borgerhoff & Lamberigts, 2022, 424p.

HERVEY, D., en CLECKLEY, M., *The Mask of Sanity*, Mockingbird Press, 2022, 558p.

LIERMAN,S., VAN DE WEYER, P.-J., GEENS, J., STORMS, L., GASTMANS, K., KEMPE, K., 'Enkele recente ontwikkelingen in de rechtspraak en de regelgeving over algemene en bijzondere bestuurlijke politie', in: S. LIERMAN (ed.), *Actualia Gemeenterecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 141p.

POPELIER, P., *Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 1997, 663p.

SANTENS M., (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, die Keure, 2005, 223p.

SCHRAM, J., SCHERPENISSE, J., VAN TWIST M., VAN DELDEN, M., *Ondermijningsbewustzijn: Aandacht voor de keerzijde van kansen bij de ontwikkeling van regionale bedrijvigheid*, s.l., NSOB, s.d., 65p.

TODTS, L. en VAN GARSSE, S., *Actualia Handhavingsrecht II*, België, Actualia, 2024, 200 p.

TOPS, P., VAN VALKENHOEF, J., VAN DER TORRE, E., VAN SPIJK, L., *Nederland en synthetische drugs: een ongemakkelijke waarheid*, Boomcriminologie, 2018, 40p.

VAN DER BEKEN, T., PAOLI, L., ZOUTENDIJK, A. en KLIMA, N. (eds.), *Het inschatten van de gevaarlijkheid van georganiseerde criminaliteit*, Gent, Academia Press, 2012, 168 p.

VERBEEK M., VAN HEDDEGHEM K. en DE SCHEPPER T., *Gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel, Politeia, 2016.

WARNEZ, B., *De lokale bestuurlijke ordehandhaving in Vlaanderen*, Die Keure, 2020, 316p.

Tijdschriften

ALBERTS W., en DE GROOT, T., M., "De uitzondering bevestigd: het ne bis in idem-beginsel in recente rechtspraak van de Hoge Raad in het licht van de ratio van het ne bis in idem-beginsel en vanuit Europees perspectief", *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht* 2020, afl. 1, 40-48, DOI: 10.5553/NTS/266665532020035001007

ALLEWAERT T., "Recente ontwikkelingen inzake gemeentelijke administratieve sancties: de wet van 24 juni 2013" in LIERMAN S., *Actualia gemeenterecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 29-68

Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2021). Themastudie Georganiseerde Criminaliteit, 10.

BROUWER, G., WIERENGA, A. J., 'Een ontaarde bevoegdheid. Het lichte bevel van artikel 172 lid 3 Gemeentewet', *Gst.* 2015/59, afl. 7423, p. 310-317.

CLAES, B., "Standpunt DIOB", *Orde van Vlaamse Balies*, woensdag 2 november 2022

CONINGS C., "Ne Bis In Idem, tijd voor hetzelfde 'idem'", *NjW* 2012, nr. 261, 274-282

DE HERT, P., MEERSCHAUT, K., en GUTWIRTH, S., "Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties", *Panopticon* 2008, pp.1.

DE WIT J., "GAS-wet maakt van gemeenten rechters", *Juristenkrant* 2005, afl. 107, 2-3.

DECAIGNY T., "Tegenspraak bij gemeentelijke administratieve sancties", *NjW* 2013, afl. 287, 665

Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, "Europees Drugsrapport 2022: Trends en ontwikkelingen", *Bureau voor publicaties van de Europese Unie*, Luxemburg, 2022.

FLACHET I., "EVRM geldt ook voor GAS-boete", *Juristenkrant* 2013, afl. 275, 3.

JANSSENS, J., COLMAN, C., "Het hobbelige parcours van bestuurlijke handhaving van georganiseerde criminaliteit en informatie-uitwisseling in België: al puzzelend naar een sluitend model" *Panopticon* 2018, 4(39), 360-372.

LANDSMAN, J., TOPS, P.W., VAN DER TORRE, E., "Typisch ondermijning: oog voor slachtoffers", *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, DOI: 10.5553/TBSenH/229567002023009006004

MCLLLWAIN, J. S., "Organized Crime: A Social Network Approach", *Crime, Law and Social Change*, 1999, vol. 32, 301-23.

RAETS, S., en JANSSENS, J., "Betwixt and between : examining the evolution of the crime-terror nexus", *Cross-border Crime Colloquium, 20th, Abstracts* 2019.

RAEYMAKERS, J., "Problemen bij gemengde inbreuken uit de GAS-wetgeving?", *Jura Falc.* 2010-2011, afl. 4, (547-551) 580.

SPANENS, A., KOLTHOFF, E.W., STOL, W., "Georganiseerde misdaad in de 21^e eeuw", *Tijdschrift voor Criminologie*, 2016, 58(2), 3-18, DOI: 10.5553/TvC/0165182X2016058002001

TERSAGO, P., "Boekbespreking, criminaliteit ontbloot. Barrièremodel als innovatief instrument tegen criminele fenomenen", *Panopticon* 2023

VAN DER BEKEN, T., "beeldvorming en beleid rond georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie: indien niet ernstig, gelieve zich te onthouden", *Panopticon*, 2005, 30-46.

VAN DER VORM B., "De straffende burgemeester: een gevaar voor het strafrecht?", *DD* 2017/9, afl. 2, 77-91

VANDERSMISSEN, M., "Cocaïne via de post: in bijna alle bestelwagens van koeriersdiensten zitten drugs", *Knack*, 18 april 2023

VERHAGE, A., JORISSEN, A., PRINS, R., JASPERS, J., "Criminele-organisatie-criminaliteit", *CPS* 2016-2, nr. 39, 7-10.

WRITTEVRONGEL, F., "The Crime-Business Nexus in Belgium : An Analysis of Expert Interviews." *Annual Conference of the European Society of Criminology, 22nd, Book of Abstracts*, 2022, 968-69.

X., "Georganiseerde criminaliteit kun je alleen met een georganiseerde overheid aanpakken", *Provincie Zeeland*, 2020

X., "Jambon en Geens willen met nieuw wetsontwerp komaf maken met malafide handelszaken", *Openbaar Ministerie* 16 augustus 2018.

Kranten

D K, T., "Schoten gelost tijdens confrontatie tussen twee bendes in centrum Mechelen", *Nieuwsblad*, 2019.

D, S., "Chinees prostitutienetwerk opgerold in Alhambrawijk", *BRUZZ* 7 februari 2023.

DE ROECK, M., "Meer dan 50 aanslagen sinds de zomer en weer een onschuldig slachtoffer: zo escaleerde drugsoorlog in Antwerpen de voorbije maanden", *Het Laatste Nieuws*, 2023

DIRIX, A., "Chinese prostitutie verovert opnieuw Alhambrawijk", *BRUZZ* 25 februari 2023.

GOEDGEBEUR, H., "Regering wil dat gemeenten georganiseerde misdaad kunnen aanpakken", *Vrt Nws*, 12 september 2017

MISERUS, M., "Drugs vaker per post Nederland uit gesmokkeld", *DeMorgen*, 24 april 2019.

SARE, M., "Politie onderzoekt link tussen opgerold prostitutienetwerk en gevonden romp in Deurne", *De Standaard* 27 januari 2023.

X, "N-VA wil Antwerpse 'war on drugs' in heel Vlaanderen uitrollen", *DeMorgen* 2 mei 2016.

X, "Persbericht - Veurne - Parket treedt consequent op tegen dealers zombiedrugs", *Openbaar Ministerie* 3 januari 2024 ; N. VANHECKE, "Designerdrug flakka maakt eerste dode: een onschuldige fietser", *De Standaard* 11 september 2023.

Online bronnen en varia

ARIEC LIMBURG, www.arielclimburg.be

CCV, "Over het barrièremodel", <https://www.barrieremodellen.nl/>

HODGE, J., DHOLAKIA, N., "Fifty Years Ago Today, President Nixon Declared the War on Drugs" *Vera.org*, 17 juni 2021.

MOBFAX., "The Congress & Costra Nostra – Joe Valachi Hearings (1963)", *Youtube* 2022, www.youtube.com/watch?v=ldQQfPowgjY

PISSIERSSENS, E., "De bestuurlijke dwangsom: Veel geblaat; weinig wol?", *www.schulink.be*, 10 mei 2022

TERZAKE, "2018: Val regering-Michel", *Youtube* 26 augustus 2019, https://www.youtube.com/watch?v=2_W_etJd8hQ

Vlaamse Regering , *Nota aan de Vlaamse Regering betreft - Voorontwerp van decreet houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur - definitieve goedkeuring*, 22 september 2023 , nr. 1204/1BIS , <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/> .

VVSG, *Wetsontwerp maakt burgemeesters machteloos in strijd tegen georganiseerde criminaliteit*, <https://www.vvsg.be/nieuws/wetsontwerp-maakt-burgemeesters-machteloos-in-bestuurlijke-strijd-tegen-georganiseerde-criminaliteit>

X., , "KIEK UUT! Ondermijning: je gaat het pas zien als je het doorhebt", *Goeroe-overflakkee*, https://cuatro.sim-cdn.nl/goereeoverflakkee/uploads/special_week_van_de_veiligheid_-_ondermijning.pdf?cb=sGvx8rCg

X., "Departement Omgeving: Bestuurlijke maatregel en bestuurlijke dwangsom", *www.bestuurlijkemaatregelenbestuurlijkedwangsom | (vlaanderen.be)*

X., "Nederland tegen georganiseerde misdaad", *Rijksoverheid*, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondermijning#:~:text=Criminelen%20maken%20voor%20illegale%20activiteiten,effect%20heet%20ook%20wel%20ondermijning.>

X., "Organised Crime Index", <https://ocindex.net>

13.3 Wetgeving en voorbereidende handelingen

Internationaal

Verord. EP en Raad nr. 2016/679, 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG , *Pb.L.4* mei 2016.

België

CONTROLEORGAAN OP DE POLITONELE INFORMATIE, *Advies betreffende een voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen*, 8 november 2022, DA220002, 14-15.

Decreet 22 december 2023 houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur, *BS* 14 februari 2024

Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 3 juni 1995

RAAD VAN STATE, *Advies over ontwerp van wet 'betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen en over de amendementen nrs. 27 tot 40 en over het amendement nr. 41'*, 12 december 2022, nr. 72195/2/AV.

Vr. en antw. Kamer 2019-20, 2 juni 2020, nr. 55 020 (Vr. nr. 514 S. MAHEÏ).

Vr. en antw. Senaat 2009-2010, 7 december 2009 (Vr. nr. 4-5986 P. WILLE).

Vr. en antw. Senaat 2021-22, 11 mei 2022 (Vr. nr. 7-1608 T. ONGENA).

Vr. en antw. VI.Parl. 2022-23, 7 februari 2023 (Vr. nr. 1340 M. DE VREESE).

Wet 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 10 juni 1999

Wet 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. - Duitse vertaling van wijzigingsbepalingen, *BS* 20 december 2007

Wet 15 januari 2024 betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *BS* 7 februari 2024

Wet 17 juni 2004 tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, *BS* 23 juni 2004

Wet 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, psychotrope stoffen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, *BS* 6 maart 1921

Wet 24 juni 1988 Nieuwe Gemeentewet, *BS* 3 september 1988

Wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 1 juli 2013

Wet 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, *BS* 5 september 2018

Wet 8 juni 1867 Strafwetboek, *BS* 9 juni 1867

Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001

Nederland

Wet 14 februari 1992 Gemeentewet, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederland*, 18 augustus 1992.

Wet nr. 347 20 juni 2002 Wet van 20 juni 2002, houdende regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur), *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederland*, 4 juli 2002.

Wet nr. 154 10 april 2003 Beschikking van de Minister van Justitie van 10 april 2003, houdende plaatsing in het *Staatsblad* van de tekst van de Opiumwet, zoals deze luidt met ingang van 17 maart 2003, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederland*, 17 april 2003

Gemeent.Verord. 31 december 2023 Algemene Plaatselijke Verordening 2024, *Gemeentebld*, 2023 .

Ander besluit van algemene strekking 7 maart 2024 Plaatsingsbesluit cameratoezicht Venserpolder, *Gemeentebld*, 2024.