



Het gemeentelijk integriteitsonderzoek en de Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen

Prof.dr. Dirk Van Daele
Instituut voor Strafrecht en Leuvens Instituut
voor Criminologie – KU Leuven

Studiedag CPS
Leuven, 21 november 2023

Overzicht

- I. Oprichting Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (DIOB)
- II. Gemeentelijk integriteitsonderzoek (nieuwe artikel 119*ter* Nieuwe Gemeentewet)
- III. Evaluatie

I. Oprichting Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (DIOB)



I.1. Organisatie DIOB

- DIOB: Directie onder gezamenlijk gezag ministers Binnenlandse Zaken en Justitie (art. 4)
- Art. 5: samenstelling DIOB:
 - Directeur en adjunct-directeur (taalevenwicht)
 - Ondersteunende dienst: analisten en administratie
 - Gedetacheerde personeelsleden van 9 partnerdiensten
 - Politie
 - Diensten Centraal strafregister
 - Cel voor financiële informatieverwerking
 - Fiscale administratie, BBI en Douane
 - Sociale administraties en sociale inspectiediensten

I.1. Organisatie DIOB

- Economische inspectie
- Dienst Vreemdelingenzaken
- Federaal Agentschap Veiligheid Voedselketen
- Federaal Agentschap Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten
- Detachering is niet verplicht ► alternatief is aanwijzing verbindingsmedewerker
- Daarnaast wijzen gerechtelijke overheden twee magistraten aan:
 - Verbindingsmagistraat en Toezichtsmagistraat
 - Onduidelijk waarom twee magistraten nodig zijn

I.2. Eerste opdracht DIOB: risicoanalyses

- Minstens jaarlijks; gericht aan ministers Binnenlandse Zaken en Justitie (art. 6)
- Focus: economische sectoren en activiteiten kwetsbaar voor ondermijnende criminaliteit → beeldvorming, ook in licht van nieuwe ontwikkelingen en trends
- Gebaseerd op onder meer
 - Gegevens Centraal register integriteitsonderzoeken → register wordt beheerd door DIOB (artt. 7 en 10)
 - Adviezen DIOB aan gemeenten (*infra*)
 - Objectieve wetenschappelijke data
- Risicoanalyse vermeldt geen persoonsgegevens (maar steunt wel op verwerking ervan) → dossier risicoanalyse: zie art. 27

I.2. Eerste opdracht DIOB: risicoanalyses

- Risicoanalyse bevat niet-bindend advies over de economische sectoren en activiteiten die onderworpen kunnen worden aan gemeentelijk integriteitsonderzoek → eventueel met geografische differentiatie
- In ministerraad overlegd KB:
 - Rekening houdend met advies DIOB; maar afwijkingen mogelijk → m.i.v. toevoeging economische sectoren of activiteiten
 - Voor opgesomde economische sectoren en activiteiten is gemeentelijk integriteitsonderzoek mogelijk → grondslag voor gemeentelijke politieverordening (*infra*)

I.3. Tweede opdracht DIOB: adviesverlening

- DIOB verleent gemotiveerde adviezen aan gemeenten inzake aanpak van ondermijnende criminaliteit
 - Kadert in gemeentelijke integriteitsonderzoeken (*infra*)
 - *Ratio legis*: DIOB heeft sterkere informatiepositie dan gemeenten
- Dossier adviesverlening: zie art. 26
- Advies is niet-bindend
- MAAR: adviesverlening is wel noodzakelijke voorwaarde voor weigering, schorsing of opheffing vergunning + voor sluiting inrichtingen op grond van nieuwe art. 119ter Nieuwe Gemeentewet → zie art. 19 + nieuw art. 119ter, § 7 Nieuwe Gemeentewet

I.4. Informatiepositie DIOB ~ adviezen

- I. DIOB kan persoonsgegevens en informatie vragen aan de 9 partnerdiensten (art. 21, § 1):
 - Politie → via ARIECS
 - Centraal Strafregister
 - Cel voor financiële informatieverwerking
 - Fiscale administratie, BBI en Douane
 - Sociale administraties en sociale inspectiediensten
 - Economische inspectie
 - Dienst Vreemdelingenzaken
 - Federaal Agentschap Veiligheid Voedselketen
 - Federaal Agentschap Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten

I.4. Informatiepositie DIOB ~ adviezen


- Per dienst wordt gepreciseerd welke categorieën persoonsgegevens kunnen worden verstrekt (art. 22)
 - Persoonsgegevens mogen enkel betrekking hebben op strafbare feiten ~ art. 119ter, § 10, lid 5 Nieuwe Gemeentewet
 - Referentietermijn: 5 jaar
- Diensten zijn in beginsel verplicht om de persoonsgegevens en informatie te verstrekken, TENZIJ
 - Zwaarwegend algemeen belang zich daartegen verzet
 - Of persoonlijke levenssfeer van de betrokken natuurlijke persoon of rechtspersoon onevenredig zou worden geschaad
- Gemotiveerde en gerichte vraag: DIOB beslist geval per geval
- DIOB kan geen instructies geven om informatie te vergaren of onderzoeksdaden te stellen

I.4. Informatiepositie DIOB ~ adviezen

- II. Specifieke regeling persoonsgegevens en informatie verwerkt door gerechtelijke overheden (art. 21, § 2):
 - Verstrekking mogelijk via verbindingsmagistraat → houdt rekening met reeds door ARIEC bezorgde gerechtelijke gegevens
 - Alleen persoonsgegevens ~ strafbare feiten opgesomd in nieuwe art. 119ter, § 10, lid 5 Nieuwe Gemeentewet
 - Referentietermijn: 5 jaar
 - Weigering mogelijk indien verstrekking afbreuk kan doen aan uitoefening strafvordering
 - Bij verstrekking kunnen algemene of specifieke modaliteiten worden bepaald

I.4. Informatiepositie DIOB ~ adviezen

- III. DIOB kan eveneens gegevens vragen aan diensten van de Gemeenschappen en Gewesten (art. 21, § 4)
 - Vereist samenwerkingsakkoord
 - Vlaamse regering: plannen voor oprichting eigen DIOB
- IV. Quid internationale gegevensuitwisseling?
 - Samenwerking DIOB met buitenlandse equivalente instellingen mogelijk → volgens art. 31 onder meer gericht op uitwisseling goede praktijken + vormingen
 - Vooralsnog geen grondslag voor operationele gegevensuitwisseling → in afwachting van verdragsrechtelijke of supranationale grondslag: Quid samenwerking met EURIEC?



II. Gemeentelijk integriteitsonderzoek (nieuwe art. 119*ter* Nieuwe Gemeentewet)

II.1. Juridische grondslag

- Gemeenteraad kan politieverordening uitvaardigen m.b.t. aanpak ondermijnende criminaliteit
 - Op grond van KB ~ economische sectoren en activiteiten
 - Motivering vereist
 - Voorafgaande lokale risicoanalyse per sector/activiteit noodzakelijk
 - Eventueel wel geografische beperking
- Politieverordening bevat economische sectoren en activiteiten onderworpen aan integriteitsonderzoek
 - Ofwel alle sectoren of activiteiten uit KB
 - Ofwel sommige sectoren of activiteiten uit KB → latere uitbreiding mogelijk
 - Maar: geen sectoren of activiteiten die niet in KB worden opgesomd

II.1. Juridische grondslag

- Politieverordening bepaalt voor elke sector/activiteit redelijke termijn voor opstarten en/of beëindigen integriteitsonderzoeken
- Quid wijziging KB?
 - Toevoeging sectoren of activiteiten in KB → integriteitsonderzoek mogelijk na aanpassing politieverordening (én gemeentelijke risicoanalyse!)
 - Schrapping sectoren of activiteiten in KB
 - Desgevallend aanpassing politieverordening nodig
 - Geen impact op afgesloten dossiers
 - Geen nieuwe integriteitsonderzoeken meer mogelijk
 - Lopende integriteitsonderzoeken onmiddellijk beëindigen + verwerkte persoonsgegevens vernietigen

II.2. Kenmerken integriteitsonderzoek

- Voorwaarden integriteitsonderzoek
 - Niet discriminatoir
 - Duidelijk, ondubbelzinnig en objectief
 - Transparantie
- Gevolg: verplicht integriteitsonderzoek voor alle sectoren en activiteiten die onder toepassingsgebied politieverordening vallen
 - Alle publiek toegankelijke inrichtingen in sector of betrokken in activiteiten
 - In praktijk onwerkbaar; minstens onderscheid in gradatie onderzoek wenselijk
 - Steunt o.i. op betwistbare interpretatie gelijkheidsbeginsel

II.2. Kenmerken integriteitsonderzoek

- Verhouding met strafrechtelijk onderzoek
 - Integriteitsonderzoek slechts mogelijk na Protocolakkoord tussen gemeente en Procureur des Konings → bij politieverordening voegen
 - Integriteitsonderzoek mag geen afbreuk doen aan strafrechtelijke vervolging of aan de daarbij geldende waarborgen en beginselen
 - EHRM: autonome interpretatie “straf” → ook relevant in kader van *ne bis in idem*-beginsel
- Nieuw integriteitsonderzoek mogelijk in geval van wijziging feitelijke omstandigheden
 - Verleende vergunning kan aldus later alsnog worden geschorst of opgeheven
 - Uitgebate inrichtingen waarvoor geen vergunning vereist is: sluiting

II.3. Focus integriteitsonderzoek

- Inrichtingen onder toepassingsgebied politieverordening
- In principe alleen gericht op uitbater: in rechte of in feite; natuurlijke persoon of rechtspersoon
- Maar: gemotiveerde uitbreiding mogelijk naar 4 andere categorieën natuurlijke personen of rechtspersonen
 - Personen waaraan uitbater leiding geeft of heeft gegeven
 - Personen die in rechte of in feite dominante positie innemen t.a.v. uitbater
 - Personen die direct of indirect vermogen verschaffen/hebben verschaft aan uitbater
 - Elke andere persoon die in rechte betrokken is bij vestiging of uitbating → vb. aandeelhouders, *Ultimate Beneficial Owners*

II.3. Focus integriteitsonderzoek

- Uitbreiding tot één of meer van deze 4 categorieën personen is alleen mogelijk indien zij een strafbaar feit ~ nieuwe art. 119ter, § 10 Nieuwe Gemeentewet
 - Hebben gepleegd → Raad van State: veroordeling vereist
 - Of vermoedelijk hebben gepleegd, dan wel zullen plegen: gegronde vermoedens nodig
- Uitbreiding vereist motivering die steunt op werkelijk bestaande, concrete en verifieerbare feiten of omstandigheden
- Deze feiten en omstandigheden moeten
 - Relevant zijn
 - Zorgvuldig vastgesteld zijn

II.4. Verloop integriteitsonderzoek

- Gezag en verantwoordelijkheid burgemeester → onderzoek door gemeentepersoneel, aangeduid door burgemeester (NIET lokale politie)
- Onderzoekstermijn:
 - 50 werkdagen vanaf kennisgeving
 - Eenmalige verlenging met 30 werkdagen mogelijk → opnieuw kennisgeving vereist
 - Zijn ordetermijnen: Quid bij overschrijding?
 - Vergunningsaanvraag: vergunning wordt geacht niet te zijn verleend → beroep Raad van State mogelijk
 - Vergunde inrichting (of geen vergunningsplicht): geen schorsing, opheffing of sluiting mogelijk

II.5. Informatiepositie gemeenten

- Verplichte raadpleging Centraal register integriteitsonderzoeken
 - *Hit/No Hit*-systeem → bij *Hit* ontvangt gemeente afschrift beslissing andere gemeente. Let wel: *Hit* volstaat niet om advies DIOB te vragen
 - Bewaartermijn: 5 jaar (art. 16)
- Daarnaast kan gemeente
 - Advies vragen aan lokale politie
 - Eigen relevante databanken en diensten raadplegen
 - Strafreger register raadplegen
 - Publiek toegankelijke gegevensbanken consulteren (vb. KBO; BS). Ook raadpleging sociale media, maar alleen gegevens beschikbaar voor iedereen

II.5. Informatiepositie gemeenten

- ARIEC bevragen ► bestuurlijk verslag met relevante politionele en gerechtelijke gegevens
- Gerechtelijke overheden consulteren → Omzendbrief College PG's + Protocolakkoord OM – Gemeente
- Burgemeester kan ook casusoverleg (art. 458*ter* Sw.) organiseren ► misdrijven in kader criminele organisatie
 - Gewone regels casusoverleg van toepassing
 - Burgemeester nodigt deelnemers uit
 - Parket beslist autonoom of het deelneemt
- Regeling gegevensverwerking: art. 36
- Gemeentelijk bestand integriteitsonderzoeken: art. 37

II.6. Advies DIOB

- Uit beschikbare informatie kan blijken dat:
 - Er geen probleem is
 - Verder onderzoek nodig is → advies DIOB kan worden gevraagd.
Inhoud adviesaanvraag: zie art. 20
- Quid indien beschikbare informatie reeds volstaat om ernstig risico vast te stellen?
 - Zou op zich voldoende moeten zijn om in te grijpen
 - Maar: Wetsontwerp vereist ook dan advies DIOB ► zonder advies kan vergunning niet worden geweigerd, geschorst of opgeheven en kan inrichting evenmin worden gesloten op grond van nieuwe artikel 119*ter* NGW
 - Ernstige beperking slagkracht gemeenten + tijdsverlies

II.6. Advies DIOB

- Termijnen
 - Beoordeling ontvankelijkheid adviesaanvraag: binnen 5 werkdagen na ontvangst → indien onontvankelijk: gemeente 5 werkdagen om verzoek aan te vullen (art. 20)
 - Verstrekking advies: binnen 30 werkdagen na bevestiging ontvankelijkheid (art. 24, § 1)
- Inhoud advies
 - Mededeling strikt noodzakelijke persoonsgegevens aan gemeenten (art. 23)
 - Motivering (artt. 8 en 23)
 - Bepaalde gegevens mogen niet worden vermeld → zie. art. 24, §2
- Advies is niet bindend (art. 8)

II.7. Beslissingen na integriteitsonderzoek

- College B&S (of Gemeentecollege) kan bestuurlijke gevolgen koppelen aan integriteitsonderzoek
 - Op voorstel burgemeester
 - Bevoegdheid college B&S ↔ bevoegdheid burgemeester openbare orde
 - Hoorplicht + motiveringsplicht
 - Beslissing bezorgen aan DIOB + gerechtelijke overheden
- Vergunningsplichtige vestiging of uitbating:
 - Vergunning weigeren, opheffen of schorsen voor max. 6 maanden
 - Bij schorsing: voorwaarden bepalen die schorsing beëindigen
 - Alleen voor gemeentelijke vergunningen; niet voor vergunningen verleend door deelstaten of federale overheid

II.7. Beslissingen na integriteitsonderzoek

- Niet-vergunningsplichtige vestiging of uitbating:
 - Sluiting inrichting
 - Wetsontwerp bepaalt geen termijn: kennelijk steeds definitieve sluiting → Quid proportionaliteit?
 - Regeling kan ook worden toegepast indien vestiging of uitbating onderworpen is aan een niet door de gemeenten verleende vergunning
- Deze bestuurlijke gevolgen zijn alleen mogelijk in drie gevallen
 - Eerste geval: aanwijsbaar ernstig risico van uitbating inrichting om financiële of andere voordelen uit eerdere misdrijven te benutten
 - Tweede geval: aanwijsbaar ernstig risico dat inrichting zal worden uitgebaat om misdrijven te plegen

II.7. Beslissingen na integriteitsonderzoek

- Derde geval: ernstige aanwijzingen dat misdrijven werden gepleegd om inrichting uit te baten
- Risico's of aanwijzingen
 - Moeten steunen op “werkelijk bestaande concrete verifieerbare feiten of omstandigheden”
 - Die relevant zijn
 - En met vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld
- Cumulatief rekening houden met:
 - (1) Ernst van de feiten
 - (2) Grootte van de verkregen of te verkrijgen voordelen
 - (3) Mate waarin de strafbare feiten “in relatie staan” tot betrokken economische sector of activiteit

II.7. Beslissingen na integriteitsonderzoek

- Bij (3): Beoordeling relatie tussen economische sector/activiteit en strafbaar feit uit lijst nieuwe art. 119ter, § 10, lid 5 Nieuwe Gemeentewet
 - Rekening houden met kring van personen die een dergelijk feit hebben gepleegd, dan wel vermoedelijk hebben gepleegd of zullen plegen
 - Niet alleen uitbater, maar ook:
 - Personen waaraan uitbater leiding geeft of heeft gegeven
 - Personen die in rechte of in feite dominante positie innemen t.a.v. uitbater
 - Personen die direct of indirect vermogen verschaffen/hebben verschaft aan uitbater
 - Personen die in rechte betrokken zijn bij vestiging of uitbating

II.8. Uitvoerbaarheid en rechtsmiddelen

- Beslissing College B&S wordt meegedeeld aan betrokkene
- Advies DIOB gevoegd als bijlage kennisgeving beslissing
- Uitvoerbaarheid
 - In principe na termijn van 15 kalenderdagen; ingaand de dag na datum kennisgeving
 - Tenzij vordering schorsing uiterst dringende noodzakelijkheid werd ingediend in deze termijn → in dat geval uitspraak Raad van State afwachten over deze vordering (betrokkene dient College B&S/Gemeentecollege op hoogte te brengen van indiening vordering)
 - Daarnaast verplichte intrekking beslissing bij nieuwe elementen waaruit blijkt dat aan beslissing ten grondslag liggende feiten niet vaststaan of niet langer geldig of relevant zijn

III. Evaluatie

Tien kritische kanttekeningen

Vooraf: “de weg naar de hel is geplaveid met goede voornemens” ...

1. Beperkt toepassingsgebied integriteitsonderzoek
2. Zware en logge procedure
3. Nodeloze belasting gemeenten met eigen risicoanalyse
4. Integriteitsonderzoek kan onvoldoende gericht worden ingezet → steeds hele sector screenen (eventueel wel met territoriale beperking)
5. Informatiepositie gemeenten wordt niet afdoende versterkt

Tien kritische kanttekeningen

6. Verplicht advies DIOB vooraleer maatregel inzake bestuurlijke handhaving kan worden genomen
 - Onwenselijke beperking gemeentelijke bevoegdheid
 - DIOB als flessenhals?
7. Slagkracht DIOB onvoldoende gewaarborgd
 - Informatiepositie vereist cultuursomslag
 - Quid budget?
8. Aantasting positie burgemeester → verschuiving bevoegdheid naar college B&S/gemeentecollege

Tien kritische kanttekeningen

9. Dreigende beperking vrijheidsgraden artikel 135, § 2
Nieuwe Gemeentewet

10. Dubbelstrategie onvolkomen uitgewerkt

- Strafrechtelijke aanpak kennelijk steeds prioritair
- Verschil in opvatting Nederlandstalige versus Franstalige parketmagistraten

Dank voor uw
(volgehouden) aandacht!