

**N Gemeentelijke bestuurlijke handhaving A2**  
MH/ND/AS  
874-2022

**Brussel, 17 mei 2022**

**ADVIES**

**over**

**EEN VOORONTWERP VAN WET BETREFFENDE DE GEMEENTELIJKE  
BESTUURLIJKE HANDHAVING VAN ONDERMIJNENDE CRIMINALITEIT**

(goedgekeurd door het bureau op 18 maart 2022,  
bekrachtigd door de algemene vergadering van de Hoge Raad op 17 mei 2022)

Op 10 februari 2022 heeft de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO van Mevrouw Annelies Verlinden, Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing, een adviesvraag ontvangen over een voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving van ondermijnende criminaliteit.

Na raadpleging van een ad-hoccommissie bestaande uit de betrokken beroeps- en interprofessionele organisaties heeft het bureau van de Hoge Raad bij hoogdringendheid op 18 maart 2022 onderstaand advies uitgebracht, dat werd bekrachtigd door de algemene vergadering van de Hoge Raad op 17 mei 2022.

## CONTEXT

Met dit voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving wil de federale regering op structurele wijze instrumenten verankeren in de wetgeving die gemeenten toelaten doeltreffender te handelen bij de preventie en de bestrijding van ondermijnende criminaliteit.

Sommige economische sectoren zijn bijzonder gevoelig voor de infiltratie van georganiseerde criminaliteit in het maatschappelijk weefsel. Dit is met name het geval voor horecagelegenheden, massagesalons, goudwinkels, autoverhuur- of autowasbedrijven, enz.

Naast de invoering van verschillende nieuwe instrumenten en structuren (DIOB, ARIEC), beoogt het voorontwerp van wet de wijziging van meerdere wetten:

- de Nieuwe Gemeentewet, laatst gewijzigd bij de wet van 18 december 2015;
- de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties;
- de wet van 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;
- de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

Dit voorontwerp van wet bouwt in het bijzonder voort op de tekst die door de vorige regering werd uitgewerkt en waarover de Hoge Raad een advies had uitgebracht.<sup>1</sup>

## STANDPUNTEN

De Hoge Raad onderschrijft de doelstelling die wordt nagestreefd door het voorontwerp van wet, dat de handhaving van de openbare orde beoogt te waarborgen door intrusie van criminele groeperingen in de diverse lokale activiteiten te verhinderen, en wel door de gemeenten een extra instrument te geven om ondermijnende criminaliteit te bestrijden. Deze criminaliteit, die met name tot uiting kan komen onder de vorm van malafide ondernemingen die actief zijn in verschillende sectoren, is ook schadelijk voor eerlijke zelfstandigen en kmo's, aangezien ze oneerlijke concurrentie creëert en aldus het *level playing field* ondermijnt, maar onder andere ook door de negatieve gevolgen die eruit kunnen voortvloeien voor de reputatie van een hele sector. De Hoge Raad wenst evenwel de aandacht te vestigen op meerdere punten van het voorontwerp van wet.

---

<sup>1</sup> HRZKMO-advies nr. 792 van 10 oktober 2018 over een voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving (online beschikbaar via deze [link](#)).

## 1. Termijn om een vergunning te verkrijgen

De Hoge Raad merkt op dat het voorontwerp van wet zoals ingediend niet meer voorziet in de mogelijkheid voor de gemeentelijke overheid om voor bepaalde sectoren een uitbatingsvergunning en uitbatingsvoorwaarden in te voeren, in tegenstelling tot het voorontwerp van wet dat in 2018 werd voorgelegd. De Hoge Raad hecht zijn goedkeuring aan deze aanpassing, gezien de negatieve impact van dergelijke bepalingen op het vlak van administratieve lasten en van de termijn voor het oprichten van nieuwe ondernemingen in de betrokken sectoren. Het is immers van essentieel belang dat de eerbiediging van de vrijheid van ondernemen wordt gevrijwaard, zowel in de filosofie van de teksten als in de uitvoeringsmodaliteiten van deze toekomstige wet.

Er dient echter op te worden gewezen dat de gemeenten evenwel reeds de mogelijkheid hebben om een uitbatingsvergunning in te voeren, op grond van artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet. Overeenkomstig artikel 36, §4 van het voorontwerp van wet zal de maximale termijn voor het integriteitsonderzoek evenwel zestig dagen bedragen, maximaal één keer met veertig dagen verlengd. In de gemeenten die een uitbatingsvergunning hebben ingevoerd voor bepaalde publiek toegankelijke inrichtingen, maar ook indien een stedenbouwkundige of een milieuvergunning nodig is om bijvoorbeeld een handelszaak te openen, bestaat dan ook een ernstig risico dat de termijnen voor het verkrijgen van dergelijke vergunningen aanzienlijk langer zullen worden (ten nadele van eerlijke bedrijven).

## 2. Uiteenlopende praktijken

Overeenkomstig artikel 36, §1 zal het systeem van integriteitsonderzoek dat door de toekomstige wet wordt ingesteld optioneel zijn, aangezien de gemeenten de mogelijkheid hebben om dit soort onderzoek al dan niet te verrichten na een voorafgaandelijke risicoanalyse te hebben uitgevoerd. De Hoge Raad merkt op dat deze aanpak zal leiden tot een uiteenlopende praktijk, al naargelang de gemeente al dan niet een politieverordening aanneemt op basis van het toekomstige koninklijk besluit. Bovendien bestaat het risico dat het Centraal Register van Bestuurlijke Sancties weinig, of in ieder geval vrij langzaam, wordt aangevuld indien een klein aantal gemeenten van deze nieuwe mogelijkheid gebruik maakt, wat een negatief effect kan hebben op de doeltreffendheid ervan.

Aangezien de middelen van de gemeentelijke structuren beperkt zijn, kan men zich overigens afvragen of het mogelijk is dit soort onderzoeken (met name het financieel onderzoek) diepgaand te voeren, in het bijzonder voor de (kleinere) gemeenten. De samenwerkingsakkoorden tussen gemeenten zijn op dit vlak een interessante optie, maar de concretisering daarvan riskeert enige tijd in beslag te nemen. De Hoge Raad meent dat de Arrondissementale Informatie- en Expertise Centra (ARIEC's) een belangrijke rol zullen moeten spelen bij het streven naar een zekere vorm van harmonisatie.

## 3. Definitie van de te viseren economische sectoren

De economische sectoren waarop de door de gemeenten uitgevoerde integriteitsonderzoeken zich moeten richten, zullen bij koninklijk besluit worden bepaald op basis van een advies van de Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (DIOB) (art. 6, §3). Het begrip "sector" wordt echter niet gedefinieerd in het voorontwerp van wet. De Hoge Raad doet opmerken dat indien de NACE-nomenclatuur zou worden gebruikt om een sector af te bakenen, het referentieniveau dient te worden bepaald (klasse, subklassen, ...). Daarbij is geweten dat de NACE-nomenclatuur ook vaak problemen stelt aangezien de NACE-codes de activiteiten van ondernemingen in de praktijk op het terrein moeizaam dekt.

Vervolgens wordt de wijze waarop de DIOB te werk zal gaan om haar risicoanalyse uit te voeren en de lijst van betrokken economische sectoren op te stellen niet gepreciseerd in het wetsontwerp. Bovendien is het niet duidelijk in welke mate de federale regering rekening zal houden met dit advies voor het opstellen van het koninklijk besluit. De Hoge Raad meent dat de bepaling van de beoogde sectoren moet gebeuren op basis van welbepaalde criteria en op een zo onafhankelijk en neutraal mogelijke wijze, om elke vorm van politieke willekeur te vermijden.

Voorts kan de verplichting om nauwkeurig te motiveren waarom een integriteitsonderzoek wordt gevoerd (art. 36, § 5) in tegenspraak lijken met de verplichting om alle ondernemingen van een in het koninklijk besluit geviseerde sector of activiteit aan een integriteitsonderzoek te onderwerpen<sup>2</sup>. Er dient te worden verduidelijkt hoe deze twee belangrijke verplichtingen zich tot elkaar zullen verhouden.

De gemeenten zullen kunnen kiezen welke sectoren zij aan een integriteitsonderzoek onderwerpen, aangezien zij niet verplicht zijn alle in het koninklijk besluit beoogde sectoren aan een dergelijk onderzoek te onderwerpen. Dit zou tot misbruik kunnen leiden. Indien zij geen voorstander zijn van de uitoefening van deze of gene economische activiteit op het gemeentelijk grondgebied zouden de gemeenten immers kunnen beslissen bepaalde sectoren te viseren en deze te onderwerpen aan een onderzoek. Aan de andere kant moet erop worden gewezen dat de modaliteiten van het integriteitsonderzoek, de personen die het voorwerp kunnen uitmaken van een dergelijk onderzoek en de strafrechtelijke inbreuken die in aanmerking kunnen worden genomen, uiteengezet zijn in artikel 36 van het voorontwerp, wat positief is.

Ten slotte dient te worden benadrukt dat sommige sectoren reeds sterk gereguleerd zijn, zoals bijvoorbeeld het geval is voor de sector van de wedkantoren, waarnaar werd verwezen in de beleidsverklaring van de Minister van Binnenlandse zaken maar niet in de memorie van toelichting van het voorontwerp van wet. Deze sector wordt inderdaad reeds omkaderd door de wet op de kansspelen en gecontroleerd door een regulerende instantie, namelijk de kansspelcommissie. Het toekomstige koninklijk besluit dat zal worden genomen in uitvoering van artikel 6, §3 van de toekomstige wet dient rekening te houden met dit regelgevingskader bij het bepalen van de te viseren sectoren en economische activiteiten.

#### **4. Non-discriminatie**

Zoals aangegeven onder het vorige punt, zullen de gemeenten een volledige sector moeten onderwerpen aan een integriteitsonderzoek en niet slechts een paar ondernemingen. Men zal er zich van moeten verzekeren dat deze verplichting effectief uitgevoerd en gecontroleerd wordt, aangezien ze van essentieel belang is om elke vorm van discriminatie te vermijden. Overigens is het niet duidelijk of de ondernemingen die reeds in een stad of gemeente zijn gevestigd ook aan dit onderzoek zullen moeten worden onderworpen. Volgens de memorie van toelichting gaat het immers om het screenen van "al de kandidaten" voor een sector, wat niet noodzakelijk hetzelfde is als "alle ondernemingen". Iedere onduidelijkheid hierover dient te worden weggewerkt.

#### **5. Nieuwe prerogatieven voor de gemeenten**

De nieuwe, belangrijke prerogatieven die aan de gemeenten en de burgemeesters zullen worden toegekend, moeten goed worden omkaderd. Zo dienen in het bijzonder urgente rechtsmiddelen te worden voorzien voor gesanctioneerde ondernemingen. Bovendien moet erover worden gewaakt

---

<sup>2</sup> Cf. memorie van toelichting, pagina 8: "Gemeenten opteren er voor om alle, geen of één van de sectoren te screenen, met dien verstande dat ze, indien ze tot screening overgaan, ze alle kandidaten voor die sector screenen."

dat dit nieuwe systeem de deur niet openzet voor mogelijke druk op de lokale verkozenen vanwege malafide ondernemingen, die bijvoorbeeld zouden proberen om een integriteitsonderzoek te doen afsluiten vóór een eventuele adviesvraag (cf. art. 22).

## **BESLUIT**

De Hoge Raad staat volledig achter de doelstelling van het voorontwerp van wet, dat het mogelijk moet maken malafide ondernemingen te bestrijden. Er worden evenwel een aantal aandachtspunten aangehaald, namelijk:

- de verlenging van de termijn voor de aflevering van vergunningen die nodig zijn voor het opstarten van een economische activiteit,
- de heterogeniteit van de praktijken als gevolg van het optionele karakter van het nieuwe systeem en de beperkte middelen van de (kleinere) gemeenten,
- de noodzaak om de bepaling van de te viseren economische sectoren zo goed mogelijk te omkaderen teneinde elke vorm van politieke willekeur te voorkomen,
- de noodzaak om erop toe te zien dat de non-discriminatie tussen ondernemingen van éénzelfde geviseerde sector wordt gewaarborgd,
- de strikte omkadering van de nieuwe prerogatieven die aan de gemeenten worden toegekend..

---