



**ADVIES  
VAN 26 AUGUSTUS 2015  
OVER DE TRANSITIE INSPECTIE RWO**

## INHOUD

I.	SITUERING .....	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING .....	1
III.	BEMERKINGEN BIJ HET ONTWERP VAN DECREET .....	2
IV.	BEMERKINGEN BIJ HET ONTWERPBESLUIT .....	4

### I. SITUERING

1. De Vlaamse Regering hechtte op 17 juli 2015 haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten ingevolge de integratie van de opdrachten van het agentschap Inspectie RWO in het departement Leefmilieu, Natuur en Energie en het agentschap Wonen. Tevens keurde de Vlaamse Regering een wijzigingsbesluit goed alsook een besluit houdende de overdracht van personeelsleden.<sup>1</sup>

SARO ontving hierover op 22 juli 2015 een adviesvraag van Vlaams minister van Omgeving Joke Schauvliege. Met voorliggend advies van 26 augustus 2015 komt de raad zo snel als mogelijk tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn van dertig dagen.

2. Met het besluit van 10 november 2005 werden de specifieke beleidsuitvoerende taken inzake handhaving voor de drie beleidsvelden binnen het beleidsdomein RWO (ruimtelijke ordening, wonen en onroerend erfgoed) toebedeeld aan het agentschap Inspectie RWO.

Voorliggend ontwerpdecreet en de ontwerpbesluiten voorzien in de opheffing van het agentschap Inspectie RWO. De taken inzake handhaving worden overgeheveld naar het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (handhaving beleidsveld ruimtelijke ordening en handhaving beleidsveld onroerend erfgoed) en het agentschap Wonen (handhaving beleidsveld wonen). De beleidsvoorbereiding inzake handhaving onroerend erfgoed en ruimtelijke ordening blijft bij respectievelijk het agentschap Onroerend Erfgoed en het departement RWO.

De vooropgestelde transitie van het agentschap Inspectie RWO kadert - volgens de memorie van toelichting - binnen de doelstelling van het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 om de Vlaamse overheid om te vormen tot een kleinere doch slagkrachtige overheid met minder administratieve lasten en meer klantvriendelijkheid. Het Vlaams Regeerakkoord opteert tevens voor het tegengaan van de verkokering en voor een vermindering van het aantal entiteiten door bepaalde beleidsdomeinen samen te voegen.

3. SARO formuleert in voorliggend advies enkele strategische bemerkingen bij de transitie van Inspectie RWO. Gezien de beperkte adviestermijn en het feit dat de adviesvraag valt in het zomerreces kan de raad niet in detail ingaan en geen exhaustieve beoordeling uitvoeren van alle artikels van het ontwerpdecreet en het ontwerpbesluit.

### II. ALGEMENE BEOORDELING

4. Kader een eventuele ontmanteling Inspectie RWO binnen een visie over de uitbouw van het nieuw beleidsdomein 'omgeving'. De raad heeft heel wat bedenkingen bij voorliggend ontwerpdecreet en benadrukt allereerst dat een eventuele ontmanteling van Inspectie RWO moet worden gekaderd binnen een volwaardige visie omtrent de uitbouw van het nieuw beleidsdomein 'omgeving'.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt de ontmanteling van Inspectie RWO geduid als '*een voorbode van de ruimere reorganisatie binnen de beleidsdomeinen RWO en LNE*' of nog als '*een prefiguratie op de fusie van beide beleidsdomeinen in een nieuw beleidsdomein Omgeving*'. Met

---

<sup>1</sup> VR 2015 1707 DOC.0894/1 - DOC.0894/2 - DOC.0894/3 - DOC.0894/4 - DOC.0894/2.

de voorgenomen transitie wordt aldus de 'kar voor het paard gespannen'.

De raad benadrukt dat - vooraleer over te gaan tot de ontmanteling van Inspectie RWO - de Vlaamse Regering eerst via een conceptnota de geplande krachtlijnen van de reorganisatie van de bestaande beleidsdomeinen uiteenzet en ter discussie voorlegt aan de strategische adviesraden. In dit verband zal - mede in het licht van de in het Groenboek BRV aangekondigde visie van Vlaanderen als een metropool van netwerk van steden - bijzondere aandacht moeten gaan naar de rol van het stedelijk beleid en het mobiliteitsbeleid en de interactie met de ruimtelijke ordening.

SARO verwijst tevens naar zijn recent advies over de beleidsnota 2014-2019 'omgeving'.<sup>2</sup> In dit advies benadrukte de raad dat de ambitieuze transitie naar het omgevingsdenken stapsgewijs en gefaseerd moet gebeuren en dit met de nodige wetenschappelijke onderbouwing. De raad vroeg aandacht voor a) een coherente invulling van het omgevingsdenken, b) een volwaardige positionering van het ruimtelijk beleid ten opzichte van het omgevingsdenken en c) het belang van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen dat uitgewerkt moet worden in samenhang met de geïntegreerde gebiedsontwikkeling en opgebouwd vanuit een volwaardig partnerschapsmodel. De raad drong aan om een visie uit te werken omtrent de gewenste invulling van het omgevingsdenken waarbij aandacht gaat naar een duidelijke en coherente invulling van het begrip 'omgeving' en naar het gewenste niveau van integratie (op instrumenteel niveau, planningsniveau, organisatorisch niveau en juridisch niveau). Diverse opties moeten hierbij onderzocht worden. De meerwaarden en de minwaarden moeten telkens duidelijk in kaart worden gebracht.

Een grondig hervormingsdebat is aldus vereist alvorens vooruit te lopen op details van een nog niet gekende nieuwe beleidsorganisatiestructuur. Bovendien is het onduidelijk waarom de ontmanteling van Inspectie RWO als eerste stap in deze reorganisatie zou moeten worden aangepakt. In elk geval wordt de noodzaak van dergelijke aanpak op geen enkele wijze gemotiveerd. Dit kan de raad niet ondersteunen, te meer daar hiermee ook een basisprincipe uit het decreet Beter Bestuurlijk Beleid wordt onderuit gehaald en uitvoerende taken van het ene beleidsdomein worden ingebed in een departement van een ander beleidsdomein (zie verder paragraaf 6).

5. Beperk de decretale wijzigingen tot de transitie Inspectie RWO. Bovendien merkt de raad op dat het ontwerp van decreet niet enkel wijzigingen doorvoert aan een aantal decreten met het oog op de transitie van Inspectie RWO maar dat bijkomende wijzigingen aan diverse decreten worden doorgevoerd die los staan van de beoogde ontmanteling van Inspectie RWO.

De raad kan dit niet ondersteunen en vraagt dat deze wijzigingen worden geschrapt uit voorliggend ontwerpdecreet en eventueel binnen een andere decretale context worden meegenomen en verder geconcretiseerd. Het betreft de voorgestelde wijzigingen aan de procedure inzake de totstandkoming van het handhavingsprogramma (zie verder paragraaf 7), aan de samenstelling van de VHHRM (par. 8) en enkele wijzigingen aan de regelgeving inzake onroerend erfgoed (par. 9 en 10).

### III. BEMERKINGEN BIJ HET ONTWERP VAN DECREET

6. Wijziging kaderdecreet bestuurlijk beleid. Het ontwerp van decreet (artikel 6) wijzigt het kaderdecreet bestuurlijk beleid en bepaalt dat de Vlaamse Regering [*in afwijking van het tweede lid*] in uitzonderlijke gevallen specifieke taken van beleidsuitvoering binnen een of meerdere specifieke beleidsvelden van een beleidsdomein tijdelijk kan toevertrouwen aan een departement van een ander beleidsdomein. Deze bepaling moet de rechtsgrond vormen voor de beoogde overheveling van de handhaving van het beleidsveld 'ruimtelijke ordening' en het

---

<sup>2</sup> SARO 2015|04. Advies van 28 januari 2015 over de beleidsnota 2014-2019 'omgeving'

beleidsveld 'onroerend erfgoed' naar het beleidsdomein LNE.

Zoals reeds eerder gesteld kan de raad dit niet ondersteunen. Bovendien wordt hiermee een uitzondering gemaakt op het algemeen uitgangspunt dat beleidsuitvoering en beleidsondersteuning binnen één beleidsveld niet wordt verdeeld over verschillende beleidsdomeinen.

7. Wijziging VCRO: handhavingsprogramma. Het ontwerpdecreet (artikel 4) wijzigt de huidige procedure inzake de totstandkoming van het handhavingsprogramma. Dit artikel treedt in werking op de tiende dag na bekendmaking van het decreet in het Belgisch Staatsblad.

Aangezien de Vlaamse Regering het ontwerp handhavingsprogramma op 17 juli 2015 heeft goedgekeurd met het oog op de goedkeuring ervan door het Vlaams Parlement, is het onduidelijk waarom voorliggende decreetswijziging reeds 10 dagen na publicatie in het Belgisch Staatsblad van kracht wordt. Dit moet verder gemotiveerd worden, mede in het licht van de bestaande context.

8. Wijziging DABM: samenstelling VHHRM. Het ontwerpdecreet (artikel 5) wijzigt de huidige samenstelling van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu. Momenteel worden zes leden voorgedragen vanuit het beleidsdomein LNE. Dit wordt verhoogd naar zeven leden. De voordracht vanuit het beleidsdomein RWO wordt verlaagd van twee leden naar één lid.

De raad kan dit niet ondersteunen en wees reeds naar aanleiding van zijn advies over de handhaving in het kader van de omgevingsvergunning op het overwicht van 'milieu' ten aanzien van 'ruimte'.

9. Wijziging Onroerendergoeddecreet: code van goede praktijk. Het ontwerpdecreet (artikel 9) wijzigt artikel 11.2.2., eerste lid, 4° van het Onroerendergoeddecreet in die zin dat handelingen in strijd met de nog op te maken code van goede praktijk inzake archeologisch onderzoek voortaan strafbaar worden gesteld.<sup>3</sup>

De raad kan dit niet ondersteunen aangezien (a) geen enkel openbaar onderzoek noodzakelijk is voor de vaststelling van dergelijke code, (b) de inhoud van dergelijke code vrij complex en technisch van aard zal zijn met wellicht de nodige interpretatieproblemen en (c) deze code ook vrij snel kan aangepast worden.

De raad stelt vast dat de memorie van toelichting het heeft over een 'vergetelheid'. Dergelijke motivering is niet verantwoord. Bovendien hoort deze wijziging niet thuis in een decreet dat de ontmanteling van de Inspectie RWO regelt (zie par. 5).

10. Wijziging Onroerendergoeddecreet: toegang burgerlijke rechter. Het ontwerpdecreet (artikel 14) heft in artikel 11.5.8 van het Onroerendergoeddecreet paragraaf 4 op. Aldus wordt de mogelijkheid voor een persoon die een bestuurlijke maatregel opgelegd krijgt op basis van het Onroerendergoeddecreet de toegang tot de burgerlijke rechter ontzegd. De memorie van toelichting verduidelijkt: *'zowel het Milieuhandhavingsdecreet als het decreet inzake de handhaving van de omgevingsvergunning leggen de rechterlijke controle op bestuurlijke maatregelen bij de Raad van State'*. Door de voorgestelde wijzigingen sluit het Onroerendergoeddecreet hierbij aan.

De raad kan deze wijziging niet ondersteunen. De memorie van toelichting is niet correct aangezien de artikelen 94 en 98 van het decreet handhaving omgevingsvergunning wel degelijk een beroep voorzien bij de burgerlijke rechter in het geval van een last onder dwangsom.

---

<sup>3</sup> Voorstel nieuw artikel 11.2.2 van het Onroerendergoeddecreet: *'De volgende handelingen of nalatigheden worden bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en met een geldsom van 26 euro tot 400.000 euro of met een van die straffen alleen: .... 4° het uitvoeren van de handelingen, vermeld in artikel 5.1.3, zonder uitvoerbare toelating of melding, of in strijd met de code van goede praktijk, de voorwaarden of maatregelen van de toelating, de melding, de bekrachtigde archeologienota of de bekrachtigde nota; ....'*

Overigens benadrukt de raad dat de decreetgever een burger niet kan ontzeggen om bij de burgerlijke rechter, desgevallend in kortgeding, aan te kloppen om de in zijn ogen onwettig uitgevoerde overheidshandelingen stil te laten leggen. Het valt immers niet objectief en redelijkerwijze te verantwoorden waarom de burger dat in alle andere gevallen wel zou mogen doen, behalve hier.

11. Wijzigingen inzake DAB Herstelfonds. Het ontwerpdecreet (artikel 19) heft artikel 18 van het decreet van 29 juni 2007 op. Het DAB Herstelfonds wordt opgeheven. De memorie van toelichting verduidelijkt dat door de opheffing van Inspectie RWO en de overheveling van de taken er geen noodzaak meer is om de gelden te laten samenkomen in één fonds.

De raad wijst op enkele legistische onzorgvuldigheden. Het ontwerpdecreet vergeet de titel 'DAB Herstelfonds' te schrappen of die minstens te vervangen door 'fonds voor de wooninspectie'.

Paragraaf 4 van artikel 19 voegt een vierde paragraaf toe aan het artikel 25 van het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische aanpassingen. Vanuit legistisch oogpunt is het dan ook niet nodig om in de laatste zinsnede van de ingevoerde paragraaf 4 opnieuw te verwijzen naar het decreet waar die paragraaf wordt ingevoerd.

Ook artikel 20 bevat een aantal legistische onzorgvuldigheden:

- Artikel 20 stelt immers uitdrukkelijk: *'artikel 19 van hetzelfde decreet ... wordt vervangen door wat volgt: ...'* Dit zou betekenen dat verwezen wordt naar het vorige artikel (met name artikel 19 van voorliggend ontwerp van decreet. Dit artikel bevat evenwel diverse paragrafen met verwijzing naar diverse andere decreten. Het is dan ook aanbevolen om in artikel 20 specifiek aan te geven welk decreet precies wordt gewijzigd, met name het decreet van 29 juni 2007 en niet dat van 21 december 1990.
- Het nieuwe artikel 19, paragraaf 1, laatste lid stelt dat de in het eerste lid bedoelde ontvangsten enkel mogen aangewend worden voor het verrichten van uitgaven die betrekking hebben op de handhaving en het toezicht op de naleving 'van het in het eerste lid vermelde decreet'. Ongetwijfeld wordt hier de 'Vlaamse Wooncode' bedoeld, maar de verwijzing naar de Wooncode komt niet voor in het bedoelde 'eerste lid'.
- Er wordt nergens bepaald wat het lot is van artikel 20 van het decreet van 29 juni 2007. Deze bepaling wordt best afgeschaft, mede in het licht van het voorgenomen artikel 24 van voorliggend voorontwerp van decreet.

Voor wat betreft artikel 22 merkt de raad op dat als het DAB Herstelfonds wordt afgeschaft ook de verwijzing ernaar in de titel van de VCRO geschrapt moet worden.

#### IV. BEMERKINGEN BIJ HET ONTWERPBESLUIT

12. Het ontwerpbesluit voert een hele reeks aanpassingen door aan diverse besluiten en dit met het oog op de opheffing van Inspectie RWO. Artikel 1, paragraaf 1, 2° van het ontwerpbesluit wijzigt het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie. De Vlaamse Regering bepaalt dat het beleidsdomein LNE tevens betrekking heeft op de uitvoering van handhavingstaken met betrekking tot ruimtelijke ordening en met betrekking tot onroerend erfgoed en dit *'tot op datum van de oprichting van een beleidsdomein omgeving'*.

Aangezien er geen enkele garantie wordt gegeven over de oprichting van dit beleidsdomein, laat staan over de timing waarbinnen dit zal gebeuren, wordt onvoldoende invulling gegeven aan de voorgenomen decretale wijziging van artikel 4, paragraaf 2 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Hierbij wordt bepaald dat dergelijke praktijken slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk zijn en een tijdelijk karakter moeten hebben.

De bestaansreden voor het 'uitzonderlijk en tijdelijk' karakter wordt in casu op geen enkele redelijke en objectieve verantwoording onderbouwd (zie par. 4 van dit advies).