



Vlaanderen
is omgeving



**Een beleid voor niet herstelde bouwmisdrijven.
Instrumentele en juridische oplossingen voor de
aanpak van het historisch passief.**

Eindrapport

**DEPARTEMENT
OMGEVING**

omgevingvlaanderen.be



Een beleid voor niet-herstelde bouwmisdrijven. Instrumentele en juridische oplossingen voor de aanpak van het historisch passief.

COLOFON

D/2017/1

Verantwoordelijke uitgever

Departement Omgeving
Vlaams Planbureau voor Omgeving
Koning Albert II-laan 20 bus 8
1000 Brussel
vpo.omgeving@vlaanderen.be
www.omgevingvlaanderen.be

Auteurs

Dirk Van Heuven, projectleider, advocaat
Dorien Geeroms, advocaat
Arnout De Waele, geograaf-stedenbouwkundige
Brecht Vandekerckhove, geograaf-stedenbouwkundige

Uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving

Dit rapport bevat de mening van de auteurs en niet noodzakelijk die van de Vlaamse overheid

PARTNERS

PUBLIUS



(c)	Sterk aanbevolen (8), aanbevolen (14), te overwegen (13) en afgeraden (1) oplossingsvoorstellen	78
7.7	Uitgewerkte oplossingsvoorstellen (2)	79
7.7.1	Legaliteitsattest	80
(a)	Wat?	80
(b)	Kenmerkende eigenschappen van het basisvoorstel	80
(c)	Toelichting	81
(d)	Verantwoording	82
(e)	Voordelen	82
(f)	Nadelen	82
(g)	Varianten	83
7.7.2	Bijzondere regularisatievergunning	85
(a)	Wat?	85
(b)	Kenmerkende eigenschappen van het basisvoorstel	85
(c)	Toelichting	86
(d)	Verantwoording	87
(e)	Voordelen	87
(f)	Nadelen	87
(g)	Varianten	88
8	Eindbeschouwingen	89



Wat betreft de *hersteltoestand* bevinden de meeste historischpassiefdossiers zich in een toestand waarbij enkel een proces-verbaal werd opgemaakt. Zeer opmerkelijk is dat, waar wél een herstellvordering werd opgemaakt, deze slechts zelden werd voorgelegd aan het oordeel van een herstelrechter.

Een *eenvoudig proces-verbaal* blijkt meestal te volstaan om de burger tot regularisatie of tot vrijwillig herstel over te halen. Voor hen die niet willen verstaan, is de herstellvordering meestal voldoende. Er zijn weinig tot geen herstellveroordelingen aangetroffen waaraan geen gevolg werd gegeven.

Tenslotte trachten we een beeld te krijgen van de *redenen* die aan de basis liggen van het *niet herstellen* van het historisch passief. De analyse maakt duidelijk dat bij de meeste dossiers binnen het historisch passief de gerechtelijke herstellprocedure nooit werd opgestart. In slechts 30% van de gevallen van de geverbaliseerde stedenbouwschendingen werd een herstellvordering opgemaakt, maar deze leidde meestal niet tot een rechtsprocedure (al dan niet na sepot door het parket). Voor de weinige dossiers die wél voor de rechtbank verschenen zien we dat meestal 'vrijspraak' en in mindere mate 'meerwaardevordering' aan de basis lagen van het niet herstellen in de vorige toestand. Wij hebben geen voorbeelden gezien van een ambtshalve uitvoering.

Zelfs al hebben we slechts 54 van de 308 Vlaamse gemeenten onderzocht, toch kunnen er o.i. belangrijke leringen getrokken worden uit het screeningsonderzoek: (a) Een performant historischpassiefbeleid houdt rekening met de lokale eigenheden; (b) Zowel een proactief regularisatiebeleid - indachtig het feit dat een kwart van het historisch passief wel degelijk regulariseerbaar bleek - als een krachtadig herstellbeleid - bestaande stedenbouwschendingen komen boven water met daardoor meer kans op regularisatie of herstel - leiden uiteindelijk tot minder historisch passief; (c) Heel wat historisch passief bevindt zich in woongebied, waarvoor de oplossing gezocht moet worden bij de gemeenten, aangezien zij verantwoordelijk zijn voor handhaving in woongebieden; (d) Veel van de historische stedenbouwschendingen zijn niet regulariseerbaar omwille van een strijdigheid met inrichtingsvoorschriften. Al te gedetailleerde inrichtingsvoorschriften verminderen zodoende de kans op regularisatie. (e) Vaak volstaat een eenvoudig proces-verbaal voor herstel of regularisatie. Dit bewijst het belang van een krachtadige handhaving én doet vermoeden dat de raadgeving en de aanmaning zeer nuttige instrumenten kunnen zijn in een performant handhavingsbeleid; (f) Al te veel historischpassiefdossiers bevinden zich in een toestand waarbij enkel een proces-verbaal of/een herstellvordering werd opgemaakt, euvel waaraan kan verholpen worden door een goede handhavingsopvolging.

Vervolgens worden de **effecten van het historisch passief** onderzocht aan de hand van bevragingen bij architecten, de vastgoedsector, notarissen en een aansprakelijkheidsverzekeraar.

Er zijn maar weinig *positieve* effecten van het historisch passief. In hoofde van de eigenaar is het belangrijkste 'positieve' effect van de stedenbouwschending, de waardevermeerdering van zijn eigendom of minstens de gerealiseerde comfortvermeerdering. En de koper kan een historischpassiefgoed vaak tegen een lagere prijs aankopen dan een onroerend goed waarop geen stedenbouwschending rust.

De *negatieve effecten* van het historisch passief zijn ernstig.

Vooreerst zijn er de duurzame *ruimtelijke effecten* van het historisch passief. Niet herstelde stedenbouwschendingen, zeker als ze niet regulariseerbaar zijn, leiden tot een aangehouden ruimtelijke hinder zoals een aantasting van de open ruimte, een verrommeling van de omgeving of een andere schending van de goede ruimtelijke ordening. De negatieve ruimtelijke effecten van een falend handhavingsbeleid zijn overal zichtbaar in Vlaanderen. Er bestaat bovendien een risico op 'copycatgedrag' bij een laissezfairebeleid. Als stedenbouwschendingen toch niet aangepakt worden, waarom dan met of conform de vergunning handelen?

Rekening houdende met de resultaten van het screeningsonderzoek en van het effectenonderzoek en na intens overleg met de opdrachtgever en met een expertenpanel, worden 36 **oplossingsvoorstellen** geformuleerd om bestaand historisch passief op te lossen en nieuw historisch passief te vermijden, waarvan 2 (het legaliteitsattest en de bijzondere regularisatievergunning) nader uitgewerkt.

Volgende oplossingsvoorstellen werden onderzocht en geëvalueerd:

Sterk aanbevolen (8)		Aanbevolen (14)		Te overwegen (13)	
05.	Aanpassen van de vereiste van het hoofdzakelijk vergund karakter bij zonevreemde vergunningsaanvragen	01.	Minder stringente stedenbouwkundige voorschriften	03.	Meer afwijkingmogelijkheden van stedenbouwkundige voorschriften
07.	(Pro-)actief regularisatiebeleid	02.	In tijd beperken van stedenbouwkundige voorschriften	13.	Verder onderzoek naar het historische sepotbeleid
08.	Verdere professionalisering van de stedenbouwhandhaving	04.	Minder vergunningsplichten	15.	Veralgemeende aanwending van ambtshalve uitvoering van herstel
14.	Een krachtdadig handhavingsbeleid bij nieuwe stedenbouwschendingen	06.	Het onderscheid tussen verbouwen en herbouwen schrappen, minstens milderden	18.	Voorafgaande goedkeuring leidend ambtenaar bij wettigheidsexceptie tegen een regularisatievergunning
16.	Raadgeving en aanmaning als nuttige handhavingsinstrumenten	09.	Technische detectie van stedenbouwschendingen	19.	Ambtshalve controle van stedenbouwkundige handelingen
23.	Regulariserende ruimtelijke uitvoeringsplannen	11.	Controle van proces-verbaal vóór opname van een stedenbouwschending in het vergunningenregister	25.	Vertrouwelijke regularisatiecheck
26.	LEGALITEITSATTEST	12.	Vlaamse databank van stedenbouwschendingen	28.	Enmalige amnestie van historisch passief
31.	Meer rechtszekere verjaringsregeling	17.	Bemiddelingstraject bij herstellvorderingen	29.	Uitdovend(e) attest of vergunning voor historisch passief
		20.	Meer basisrechten na meerwaarde, aanpassingswerken en minnelijke schikking	30.	Bijzondere meerwaarde of minnelijke schikking voor historischpassiefgoederen
		21.	Wissen van stedenbouwschendingen in vergunningenregister	32.	Subsidiëring van vrijwillig hersteld historisch passief
		22.	Effectieve invoering asbuiltattest	33.	Historischpassiefconvenanten
		24.	Regularisatieleidraad	35.	Verbod op handhavingsvoorwaarden in uitvoeringsplannen en vergunningen
		27.	BIJZONDERE REGULARISATIEVERGUNNING	36.	Gedifferentieerd handhavings- en regularisatiebeleid al naargelang de aard van het historisch passief
		34.	Responsabilisering tussenpersonen		
Afgeraden oplossingsvoorstel (1)					
10.	Versterkte meldingsplicht stedenbouwschendingen				

Twee oplossingsvoorstellen, die een status vertrekken aan historisch passief worden nader uitgewerkt. Het *legaliteitsattest* maakt dat alle historisch passief van meer dan 15 jaar oud op eenvoudig verzoek 'gelegaliseerd' kan worden. Daarbij is het uitgangspunt dat dergelijke oude stedenbouwschendingen niet langer hinderlijk zijn en definitief deel uit maken van de bestaande ruimtelijke ordening. Het volstaat dat wordt beantwoord aan het tijds criterium (de constructie of de functie is ouder 15 jaar) en dat er geen lopende herstellvorderingen of niet verjaarde herstellveroordelingen zijn. Het legaliteitsattest geeft, na een vertrouwelijk onderzoek, aanleiding tot een vermoeden van vergunning en is zodoende een
 //////////////////////////////////////

declaratieve akte zonder toets aan de goede ruimtelijke ordening. Vandaar ook dat er geen rechtsbescherming aan is verbonden. De *bijzondere regularisatievergunning* onderscheidt zich enkel van de gewone regularisatievergunning doordat geen toets wordt gemaakt aan de stedenbouwkundige voorschriften. Blijven zodoende over als beoordelingselementen: het tijds criterium, de afwezigheid van lopende herstellvorderingen of niet verjaarde herstelleroordelingen en de toets aan de goede ruimtelijke ordening. Daarbij is het uitgangspunt dat ook bij de bijzondere regularisatievergunning de ultieme toets aan het Vlaamse stedenbouwrecht niet kan ontbreken. Het is vooral door deze toets dat er rechtsbescherming vandoen is. Er blijft in deze optie nog een resterend historisch passief over, met name de bijzondere regularisatievergunningen die geweigerd werden wegens miskennen van de goede ruimtelijke ordening.

Alle oplossingsvoorstellen hebben een impact op het historisch passief, maar kunnen ook daarbuiten gevolgen hebben.

Uit het effectenonderzoek bleek dat het belangrijk is om aan historischpassiefgoederen een *status* te verlenen die aan de eigenaar en gebruiker ervan toekomstperspectief biedt en een betere verhandelbaarheid mogelijk maakt. Wat deze nieuwe status voor historisch passief betreft, door middel van een legaliteitsattest of een bijzondere regularisatievergunning (of een combinatie van beide instrumenten), kan het maatschappelijk debat gevoed worden door de 10 door ons formuleerde 'dilemma's', waaronder de vraag naar het eenmalig of duurzaam karakter van de nieuwe status, naar het al dan niet maken van een toets aan de goede ruimtelijke ordening, naar de graad van rechtsbescherming en naar de bevoegde overheid. Wijzelf geven de voorkeur aan het legaliteitsattest boven de bijzondere regularisatievergunning omwille van de eenvoud en omdat enkel dit instrument een oplossing biedt voor alle historisch passief.

We adviseren de Vlaamse regelgever evenwel stellig om zich niet te beperken tot het louter verlenen van een status aan het historisch passief (zoals het legaliteitsattest of de bijzondere regularisatievergunning), maar om een waarachtig historischpassiefbeleid uit te stippelen dat van die aard is om stedenbouwschendingen te voorkomen, de regularisatiemogelijkheden van bestaande stedenbouwschendingen te vergroten, de handhaving van niet-regulariseerbare stedenbouwschendingen te laten resulteren in een effectief herstel.

Een doeltreffend historisch passiefbeleid vergt een *mix van preventieve en reactieve oplossingen op het niveau van planning, vergunning en handhaving*. Het verlenen van een status aan historischpassiefgoederen (door het legaliteitsattest, de bijzondere regularisatievergunning of de combinatie van beide instrumenten) is belangrijk, maar volstaat niet. Er moet bij de keuze rekening gehouden worden met de gewenste en ongewenste (perverse) effecten van het ene of andere instrument.

Meer dan voorheen wordt van de overheid verwacht dat zij een integraal ruimtelijkeordeningsbeleid voert, ingebed in een integraal omgevingsbeleid, met daarin een integrale, horizontale, professionele en doelbewuste aanpak van stedenbouwschendingen. Telkens staat de dubbele doelstelling om nieuw historisch passief te voorkomen en om bestaand historisch passief op te lossen centraal.

We adviseren de Vlaamse overheid om resoluut te kiezen voor een performante, ontradende handhaving om nieuw historisch passief te voorkomen, ook voor wat betreft verbouwingen en functiewijzigingen. Zo kan nieuw historisch passief worden vermeden en de reeds ingezette mentaliteitswijziging van de Vlamingen worden doorgezet. O.i. zal het grote publiek zich maar kunnen verenigen met een krachtadig handhavingsbeleid indien dat gekaderd is in een 'rechtvaardig' ruimtelijkeordeningsbeleid. Dit zal het geval zijn wanneer (a) de bestemmings- en inrichtingsvoorschriften, alsook de vergunningsvoorwaarden zich beperken tot wat waarachtig stedenbouwkundig en ruimtelijk relevant is; (b) regulariserende planinstrumenten rechtens mogelijk worden; (c) de vergunningsdrempel maximaal wordt verhoogd tot wat waarachtig stedenbouwkundig en ruimtelijk relevant is; (c) er geen overbodige regularisatie-obstakels worden opgeworpen; (d) de stedenbouwkundige vergunning binnen een redelijke termijn kan bekomen

////////////////////////////////////
//
11

4 Inleiding

4.1 Over onze opdracht

De opdracht beoogt het uitwerken van een beleid met betrekking tot ‘niet herstelde bouwmisdrijven’. Het is de bedoeling dat er voor het historisch passief zowel instrumentele als juridische oplossingen worden aangereikt. Uitgangspunt daarbij is zowel om de opbouw van een nieuw passief te vermijden als om een oplossing te bieden voor de negatieve effecten van niet herstelde stedenbouwschendingen.

4.2 Over onze methodologie

De opdracht werd uitgevoerd door Publius¹ en Atelier Romain².

Atelier Romain is eerst overgegaan tot een **screeningsonderzoek** waarbij, aan de hand van 5 praktijkonderzoeken in Zwevegem, Gent, Vilvoorde, Kasterlee en Voeren de problematiek van het historisch passief werd onderzocht op basis van de data die beschikbaar zijn in het gemeentelijke vergunningenregister en van interviews met de respectievelijke gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren. Er werd overgegaan tot een classificatie van stedenbouwschendingen.

Publius heeft vervolgens een **effectenonderzoek** uitgeoefend, waarbij navraag werd gedaan over de effecten van het historisch passief bij gespecialiseerde advocaten, bij architecten, bij notarissen, bij de vastgoedsector (bouwpromotoren en vastgoedmakelaars) en bij één aansprakelijkheidsverzekeraar (Ethias, die talrijke lokale besturen in aansprakelijkheid verzekert). Er wordt een opdeling gemaakt tussen 4 effecten, de ruimtelijke effecten, de juridische effecten, de financiële en economische effecten en de menselijke effecten.

Vervolgens werden 36 **instrumentele en juridische oplossingsvoorstellen** aangereikt door Publius, waarvan 2 oplossingen die een specifieke stratus toekennen aan historischpassiefgoederen nader werden uitgewerkt, met name het *legaliteitsattest* en de *bijzondere regularisatievergunning*.

Op 28 maart 2017 werden de resultaten van het screenings- en effectenonderzoek toegelicht aan een **expertenpanel**.³ De panelleden werden eveneens in kennis gesteld van de oplossingsvoorstellen. Het gesprek werd gestructureerd rond een aantal ‘provocerende’ stellingen, die tegelijk ook de vertaling zijn van dilemma’s in de zoektocht naar een integrale aanpak van historisch passief. Hierop werd het verslag grondig aangepast.

Doorheen het ganse onderzoekstraject werden de voorlopige resultaten besproken en afgestemd met het **dagelijks bestuur**⁴ en de **stuurgroep**⁵ van de opdrachtgever, Departement Omgeving.

¹ Dirk Van Heuven (projectleider) en Dorien Geeroms.

² Arnout De Waele en Brecht Vandekerckhove.

³ Waren aanwezig: Pieter-Jan Defoort, Jo Van Lommel (advocaten), Steven Denys, Michel Baranyah (rechterlijke macht), Klaartje Verbeke (lokale besturen), Els De Keyser, Catherine Croes (notarissen) en Vincent Van Den Broecke (architect), benevens Marieke Kindt, Sarah Bogaerts, Dirk Van Heuven, Arnout Dewaele en Dorien Geeroms.

⁴ Marieke Kindt, en Sarah Bogaerts.

⁵ Peter Cabus (secretaris-generaal Departement Omgeving), Christophe Pelgrims (afdelingshoofd Beleidsontwikkeling en Juridische ondersteuning), Departement Omgeving Marieke Kindt (beleidsmedewerker handhaving Departement Omgeving), Sarah Bogaerts (beleidsmedewerker handhaving Departement Omgeving), Piet Vanhoutte (afdelingshoofd Inspectie en Handhaving Ruimtelijke ordening en Onroerend erfgoed (Departement Omgeving), Krista Vanboeckel (gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur Departement Omgeving), Geert Debersaques (voorzitter Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid), Wim Vanheel (secretaris Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid), Andy De Backer (adviseur Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid), Michiel Boodts (Adjunct-Kabinetschef Ruimtelijke Ordening kabinet Schauvliege), Thomas Sterckx (raadgever Ruimtelijke Ordening kabinet Schauvliege), Sanne Alexander (raadgever Ruimtelijke Ordening kabinet Schauvliege).

4.3 Wat is historisch passief?

Stedenbouwmisdrijven en stedenbouwinbreuken, samen **stedenbouwschendingen** genoemd, hebben betrekking op een of meerdere onwettige handelingen waarvan sprake in artikel 6.1.1, 6.1.2 en 6.2.2. Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). De vergunde en de vermoed vergunde handelingen zijn uiteraard geen stedenbouwschendingen.

Onder **historisch passief** wordt in deze studie verstaan, de niet herstelde stedenbouwschendingen van méér dan 10 jaar oud waaromtrent geen publieke herstelprocedure lopende of meer lopende is.

Het historisch passief betreft historische stedenbouwschendingen:

- waarbij het herstel nooit werd opgestart. Tot deze categorie behoren: de stedenbouwschendingen die (a) nooit zijn vastgesteld en waaromtrent geen enkele officiële informatie bestaat; (b) in meer of mindere mate bekend zijn en waarvan soms sprake in het vergunningenregister of in een afzonderlijk register, maar waarvoor nooit een herstelprocedure werd ingeleid; (c) het voorwerp van een onderzoek hebben uitgemaakt van een herstellende overheid, maar die niet hebben geleid tot een voor een burgerlijke- of strafrechter ingeleide publieke herstellende vordering
- die hebben aanleiding gegeven tot een strafrechtelijk onderzoek, maar het voorwerp hebben uitgemaakt van een seponering door het parket
- die het voorwerp hebben uitgemaakt van een publieke herstellende vordering, hetzij burgerrechtelijk, hetzij strafrechtelijk, maar die werden afgewezen of
- die aanleiding hebben gegeven tot een herstellende vordering, maar waarvan de herstellende vordering niet wordt uitgevoerd en waarvan de herstellende maatregel inmiddels verjaard is⁶

Strikt genomen behoren de uitgevoerde vorderingen tot meerwaarde en tot bouw- en aanpassingswerken of nog de gevallen waarin een minnelijke schikking werd bereikt niet tot het historisch passief, maar zoals verder blijkt gaat het ook om handelingen met een gebrekkige *status* - in dat geval is artikel 6.1.58 VCRO van toepassing en zijn enkel verregaande onderhoudswerken (m.i.v. stabiliteitswerken) mogelijk -, zodat ze verder worden meegenomen in deze studie.

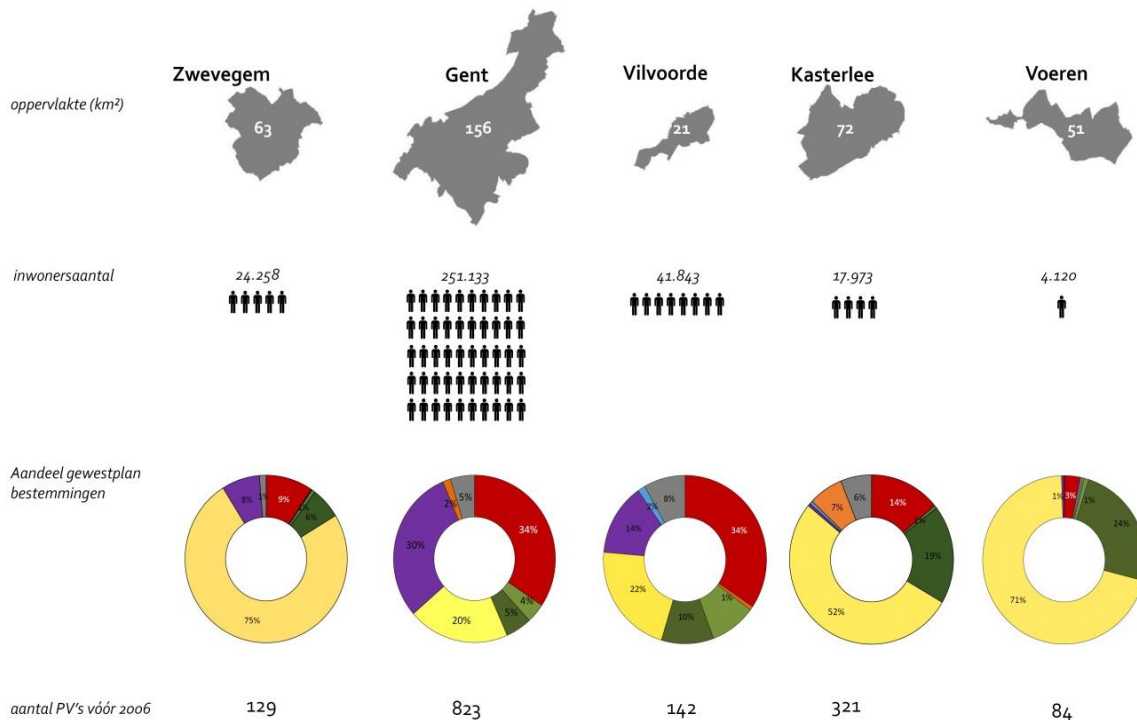
Worden in het kader van deze studie **niet als historisch passief beschouwd**, ook niet als ze ouder dan 10 jaar zijn:

- niet herstelde stedenbouwschendingen van minder dan 10 jaar oud
- de stedenbouwschendingen waarvoor er nog een lopende publieke herstelprocedure is, zelfs indien deze 'ingeslaperd' is
- de in uitvoering zijnde en niet verjaarde herstellende vorderingen

⁶ Zie over de verjaring van de *actio judicati* artikel 6.1.46, laatste lid VCRO en I. LEENDERS e.a., *Zakboekje ruimtelijke ordening 2016*, Mechelen, Wolters Kluwer, pag. 809-811.



Figuur 2 – Karakteristieken casegemeenten



BRON: statbel.fgov.be, eigen verwerking (2016)

Gent en Vilvoorde hebben een uitgesproken **stedelijk profiel**. Grote delen van hun grondgebied behoren respectievelijk tot het grootstedelijk gebied Gent en het Vlaams Strategisch gebied Brussel. Dit vertaalt zich in een groot aantal inwoners (respectievelijk 251.000 en 42.000 inwoners) en een groot percentage woon- en industriegebied op het gewestplan. Deze steden kampen vooral met de handhaving van het wederrechtelijk opsplitsen van woongebouwen (wijzigingen aantal wooneenheden) en het uitbreiden van woningen in achtertuinen.

Hoewel Zwevegem en Kasterlee beschikken over een goed uitgeruste en stedelijke kern zijn Zwevegem, Voeren en Kasterlee (grotendeels) gelegen in **buitengebied**. Het leeuwenaandeel van hun grondgebied bestaat uit agrarische gebieden. Een groot deel van de handhavingsproblematiek in deze gemeenten richt zich dan ook op het omgaan met de zonevreemdheidsproblematiek. Kasterlee en Voeren beschikken bovendien over relatief grote oppervlaktes ruimtelijk kwetsbaar gebied (respectievelijk 19% en 24%). Zo kampt de gemeente Kasterlee met het fenomeen van de wederrechtelijk opgerichte weekendhuisjes en visvijvers in natuurgebied.

De geselecteerde gemeenten hebben een uiteenlopend **handhavingsapparaat**. Gent beschikt momenteel over een uitgebouwde dienst bouwtoezicht waarbinnen 6 ambtenaren zich permanent op handhaving van stedenbouwschendingen richten. De gemeenten Vilvoorde en Kasterlee beschikken over één eigen handhavingsambtenaar die zich dagdagelijks bezighoudt met de opvolging van handhavingss dossier. In Zwevegem en Voeren wordt de handhaving opgevolgd door de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar. Het onderzoeksteam verwachtte dat in gemeenten met een goed uitgebouwd handhavingsapparaat de opvolging van processen-verbaal strikter verloopt en dat het historisch passief, relatief gezien, hierdoor beperkter zal zijn in omvang.

Het aantal **processen-verbaal** die dateren van voor 2006, tussen de gemeenten onderling, loopt sterk uitéén. Hoewel het absolute aantal PV 's in Gent het hoogst ligt, heeft Kasterlee er ten opzichte van de inwonersaantallen relatief gezien veel meer. De redenen hiertoe liggen uiteen. Een actieve lokale handhavingsambtenaar kan een verklaring zijn (bv. in Kasterlee). Voor het jaar 2001 was het evident dat

////////////////////////////////////
 //

5.3.3 Over de niet geverbaliseerde stedenbouwschendingen

Het onderzoek naar het historisch passief is gebaseerd op de stedenbouwschendingen *die vastgesteld zijn via processen-verbaal*. De onderzoekers zijn er zich van bewust dat hierdoor slechts een deel van de problematiek in beeld wordt gebracht.

Er zijn evenwel geen data beschikbaar om het volledige historische passief in kaart te brengen. Toch hebben de onderzoekers zich bevraagd bij de 5 casegemeenten.

Voor een indicatie van de totale omvang stedenbouwschendingen blijkt er informatie voorhanden te zijn, anders dan processen-verbaal. Tussen 1997 en 2006 werden in Gent bijvoorbeeld een 490-tal vaststellingen intern geregistreerd. Vilvoorde heeft er vóór 2006 slechts 23 geregistreerd. De gemeenten Zwevegem, Kasterlee en Voeren houden dergelijke informatie niet systematisch bij, maar uit het interviews met de stedenbouwkundig ambtenaren werd wel duidelijk dat ook deze gemeenten op de hoogte zijn van talrijke gevallen van niet herstelde stedenbouwschendingen. De gemeentelijke ambtenaren van Zwevegem, Kasterlee en Voeren schatten bijvoorbeeld het aantal 'niet gekende stedenbouwschendingen', binnen de eigen gemeente op respectievelijk een 100, 60 en een 50-tal. Bovendien de geverbaliseerde, de geregistreerde en de gekende stedenbouwschendingen, zijn er ook talrijke stedenbouwschendingen die hetzij niet gekend zijn, hetzij wegens hun beperkte ruimtelijke impact als irrelevant worden beschouwd.⁹ Hier kan verwezen worden naar het effectenonderzoek waarin de respondenten hebben aangegeven dat er maar weinig gebouwen zijn zonder stedenbouwschending.

Doel van de oefening is dan ook niet zozeer om de volledige omvang van het historisch passief in kaart te brengen maar wel de categorieën in het historisch passief zichtbaar te maken en om oplossingen te ontwikkelen. Dossiers waarin PV werd opgemaakt, zijn dossiers met meeste info, waardoor deze zich het beste leenden als onderzoeksobject.

5.4 Resultaten van de screening

5.4.1 Aandeel historisch passief t.o.v. totaal historische stedenbouwschendingen (ouder dan 2006)

In onderstaande figuur 4 wordt de verhouding tussen het historisch passief en het totaal aantal registreerde stedenbouwschendingen (ouder dan 2006) in beeld gebracht. Uit het totaal aantal geverbaliseerde stedenbouwschendingen onderscheiden we dossiers die:

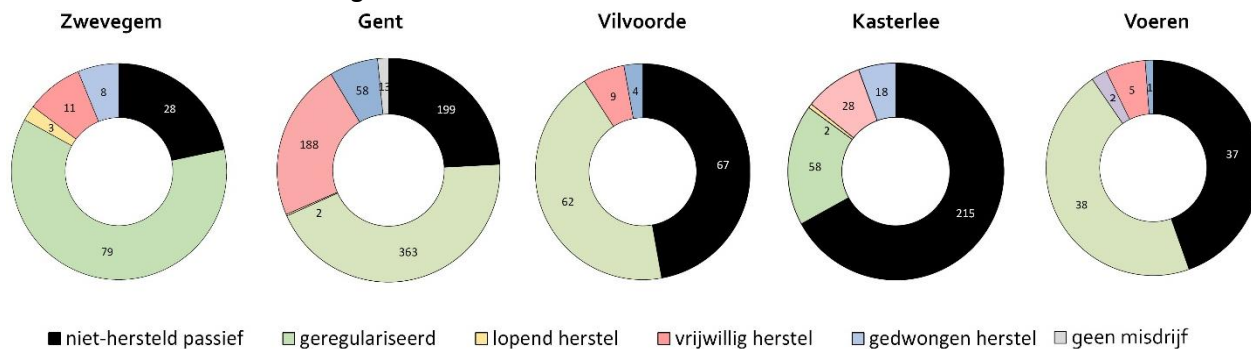
- behoren tot het historisch passief (niet herstelde stedenbouwschendingen)
- ondertussen geregulariseerd zijn
- het onderwerp vormen van een lopende herstelprocedure (beroep of herstellvordering niet verjaard)
- ondertussen vrijwillig (initiatief eigenaar) of gedwongen hersteld (via veroordeling van de rechtbank)
- geen stedenbouwschending blijken te zijn

De onderlinge verhoudingen zijn weergegeven in absolute cijfers.

⁹ Hier kan verwezen worden naar het effectenonderzoek waarin herhaaldelijk werd gesteld dat er maar weinig gebouwen zijn zonder stedenbouwschending.



Figuur 4 - aandeel historisch passief ten opzichte van de totale hoeveelheid gescreende stedenbouwschendingen



BRON: eigen verwerking (2016)

Het historisch passief van **Zwevegem** is in verhouding het kleinst. Dit is het gevolg van een actief regularisatiebeleid dat de gemeente heeft gevoerd om het historisch passief waar mogelijk – en soms op basis van een *soepele* interpretatie van de stedenbouwreglementering - te regulariseren. Vaak gebeurde dit gekoppeld aan het betalen van een transactiesom. Het leeuwenaandeel van deze regularisaties volgde kort nadat het proces verbaal werd opgemaakt, maar in Zwevegem zien we ook dat de gemeente ook betrokkenen blijft aanmanen om te regulariseren ook al is het vorderingsrecht verjaard. Deze aanmaningen gebeuren niet proactief, maar wel op het moment dat een dossier opnieuw boven water komt, bijvoorbeeld bij het opvragen van stedenbouwkundige inlichtingen gekoppeld aan de verkoop van de eigendom of bij een nieuwe vergunningsaanvraag op het betrokken perceel.

Figuur 5 - % aandeel historisch passief ten opzichte van de totale hoeveelheid gescreende stedenbouwschendingen

	Zwevegem	Gent	Vilvoorde	Kasterlee	Voeren
niet-hersteld passief	22	24	47	67	45
geregulariseerd	61	44	44	18	46
lopend herstel	2	0	0	1	1
vrijwillig herstel	9	23	6	9	6
gedwongen herstel	6	7	3	6	2
geen misdrijf	0	2	0	0	0

BRON: eigen verwerking (2016)

Ook **Gent** beschikt over een relatief klein aandeel historisch passief. De stad heeft niet alleen een groot aantal dossiers (363) geregulariseerd, daarnaast werd ruim een kwart van de oude dossiers effectief hersteld. In Gent blijkt het hierbij, niet zoals in de overige gemeenten, voornamelijk om vrijwillig herstel te gaan, dus zonder tussenkomst van de rechtbank. Vaak gaat het bij vrijwillig herstel om relatief eenvoudige handelingen zoals het verwijderen van schotelantenne, lichtreclame, enz. De hersteluitvoering van ongeveer de helft van de vrijwillig herstelde dossiers in Gent gebeurde na het opstellen van het proces-verbaal maar vóór de herstellvordering. De andere helft pas nadat een herstellvordering werd opgesteld. In bijna 60 dossiers werd het herstel uitgevoerd na veroordeling door de rechtbank. In Gent werd in een aantal dossiers (13) proces-verbaal opgemaakt tegen werken die na onderzoek niet vergunning plichtig bleken te zijn (bv. plaatsen vlechtschermen).

In **Vilvoorde** kan ongeveer de helft van de stedenbouwschendingen, die dateren van vóór 2006, bestempeld worden als historisch passief. Er werd in 62 dossiers een regularisatievergunning verleend. De hoeveelheid herstelde dossiers is met 13 stuks eerder beperkt te noemen. De vrijwillige herstelde

dossiers betreffen ook hier veelal bescheiden handelingen (tuinmuren, reclameborden,..) of eenvoudig wegneembare constructies (stacaravan).

Kasterlee beschikt niet alleen over een opmerkelijk hoog aantal processen-verbaal op haar grondgebied, maar de gemeente heeft ook relatief het grootste aandeel historisch passief. Het aandeel geregulariseerde stedenbouwschendingen (58) is beperkt. Opvallend is dat quasi-alle dossiers (18) waar ondertussen een herstel na veroordeling door de rechtbank werd uitgevoerd betrekking hebben op het afbreken van weekendverblijven/vakantiewoningen, opgetrokken in natuurgebied. Dossiers waarin een vrijwillig herstel plaatsvond situeren zich eerder in andere bestemmingscategorieën.

In **Voeren** krijgen we een min of meer gelijkaardige verdeling zoals in Vilvoorde. Het aandeel historisch passief bedraagt ongeveer de helft van de onderzochte dossiers. De gemeente heeft vooral ingezet op het regulariseren van stedenbouwschendingen (46%). Dit gebeurde in ongeveer de helft van de gevallen gekoppeld aan het betalen van een transactiesom. Opvallend in deze gemeente is dat relatief weinig stedenbouwschendingen leiden tot een herstelveroordeling (2%). Dit is volgens de GSA van Voeren mede te verklaren doordat dossiers die verschijnen voor de rechtbank van Luik doorgaans resulteren in een vrijspraak.

Uit de figuur 4 blijkt dat in gemeenten met een uitgebouwd handhavingsapparaat (zoals de stad Gent) het aandeel herstelde stedenbouwschendingen het hoogst is. Een gemeente die sterk inzet op de regularisatie als oplossingsfiguur (Zwevegem) is erin geslaagd om het aandeel niet herstelde stedenbouwschendingen te reduceren tot ca. 22% van het totale pakket. Onderstaande hoofdstukken richten zich specifiek op het historisch passief van niet herstelde stedenbouwschendingen. Met andere woorden op de dossiers die in figuur 4 in het zwart werden aangeduid.

5.4.2 Aard van het historisch passief

Welke types van historische stedenbouwschendingen vinden we terug in het historisch passief?

Onderstaande figuur 6 tracht de diversiteit naar aard in kaart te brengen. Hiervoor werden de dossiers op basis van de aard van de stedenbouwschending ondergebracht in één van de onderstaande 14 categorieën. Per categorie wordt telkens het percentage binnen het historisch passief van een gemeente weergegeven. Wanneer binnen één dossier meerdere types stedenbouwschendingen werden vastgesteld, dan werd het dossier toch slechts binnen één de categorie ondergebracht die volgens de onderzoekers de belangrijkste overtreding best vat. Bijvoorbeeld werd een dossier waarbij het proces-verbaal melding maakt van een ontbossing en het oprichten van een weekendhuisje enkel ondergebracht binnen de categorie 'oprichten weekend/vakantieverblijf'.

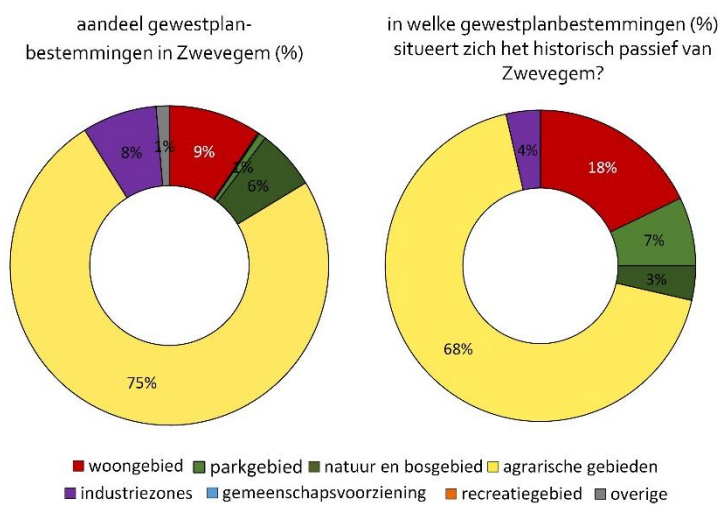
- Zowel in Zwevegem als in Kasterlee vormen ook aanmerkelijke **reliëfswijzigingen** een belangrijk thema (+/- 20 %) binnen het historisch passief
- In de steden Gent en Vilvoorde vormen ook (schotel-)**antennes en** (licht-)**reclames** een belangrijk aandeel met respectievelijk 6% en 11%

5.4.3 Locatie van het historisch passief

In welk bestemmingsgebied zijn de historische, niet herstellende stedenbouwschendingen gelegen?

Onderstaande figuren 7 t.e.m. 11 bieden een vergelijking per casusgemeente tussen het aandeel (%) gewestplanbestemmingen op hun grondgebied (links) versus het aandeel (%) van gewestplanbestemmingen waarin het historisch passief zich situeert (rechts). Voor alle duidelijkheid: hierbij werd enkel rekening gehouden met de grondkleur op het gewestplan en niet met eventuele latere bestemmingswijzigingen via APA, BPA of RUP.

Figuur 7 – procentueel aandeel gewestplanbestemmingen in Zwevegem vs. het procentueel aandeel van gewestplanbestemmingen waarin het historisch passief van Zwevegem zich situeert

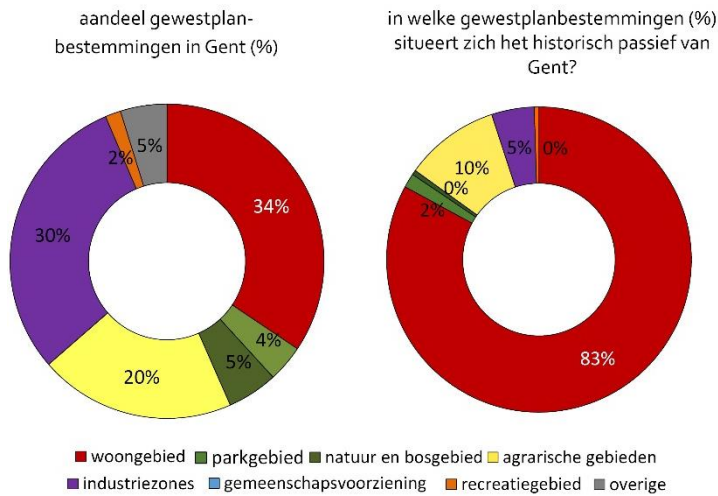


BRON: eigen verwerking (2016)

Het aandeel van de bestemmingen binnen het historisch passief van Zwevegem sluit vrij goed aan op de globale bestemmingsverdeling in Zwevegem. Er zijn heel wat stedenbouwschendingen in agrarisch gebied. Het aandeel niet herstellende stedenbouwschendingen in woongebied en parkgebied is niettemin relatief groter.



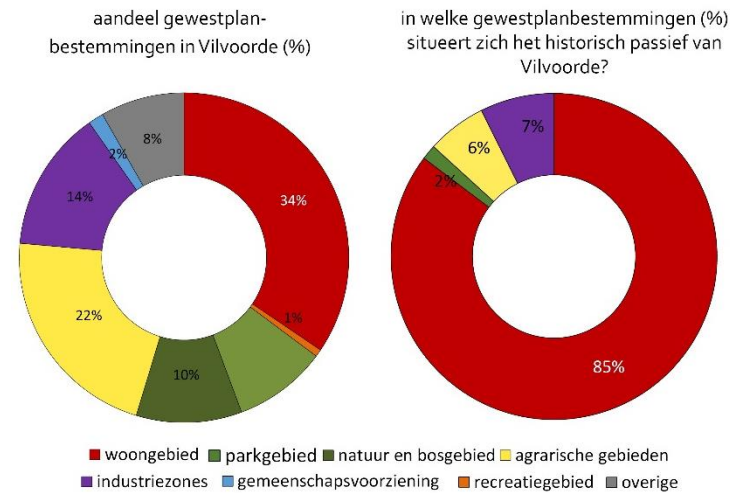
Figuur 8 – procentueel aandeel gewestplanbestemmingen in Gent vs. het procentueel aandeel van gewestplanbestemmingen waarin het historisch passief van Gent zich situeert



BRON: eigen verwerking (2016)

Het aandeel van de bestemmingen binnen het historisch passief van Gent wijkt sterk af van de globale bestemmingsverdeling in Gent. Het aandeel niet herstelde stedenbouwschendingen in woongebieden (83%) is buitenproportioneel groot ten opzichte van aandeel woongebied op het gewestplan (36%). Verreweg de meeste stedenbouwschendingen doen zich voor in het dichtbevolkte woongebied, hetgeen niet kan verbazen met typisch centrumstedelijke problemen als schotelantennes en de opdeling van woonhuizen. Het aandeel historisch passief in industriegebied en agrarisch gebied is in Gent relatief klein.

Figuur 9 – procentueel aandeel gewestplanbestemmingen in Vilvoorde vs. het procentueel aandeel van gewestplanbestemmingen waarin het historisch passief van Vilvoorde zich situeert

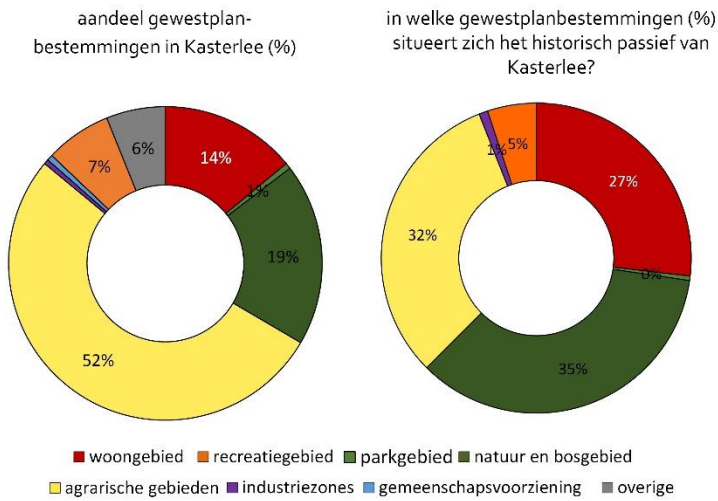


BRON: eigen verwerking (2016)

Het aandeel van de bestemmingen binnen het historisch passief van Vilvoorde wijkt sterk af van de globale bestemmingsverdeling in Vilvoorde. Het aandeel niet herstelde stedenbouwschendingen in woongebieden (85%) is buitenproportioneel groot ten opzichte van aandeel woongebied op het gewestplan (36%). Het aandeel historisch passief in industriegebied en agrarisch gebied is in Vilvoorde dan ook relatief klein. Vilvoorde heeft dezelfde stedenbouwkundige problematiek als een centrumstad zoals Gent.



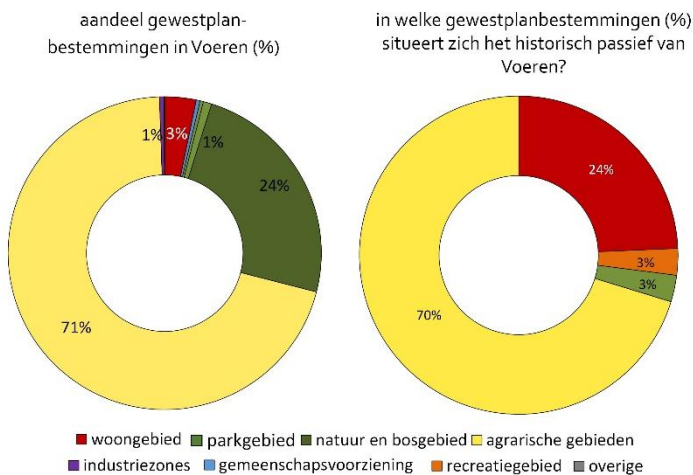
Figuur 10 – procentueel aandeel gewestplanbestemmingen in Kasterlee vs. het procentueel aandeel van gewestplanbestemmingen waarin het historisch passief van Kasterlee zich situeert



BRON: eigen verwerking (2016)

In Kasterlee wijkt het aandeel van de bestemmingen binnen het historisch passief sterk af van de globale bestemmingsverdeling in Kasterlee. Het aandeel niet herstellende stedenbouwschendingen in natuur- en bosgebied (35%) is buitenproportioneel groot ten opzichte van aandeel natuur- en bosgebied op het gewestplan (19%), wellicht ten gevolge van de weekendverblijfproblematiek. Ook is het aandeel niet herstellende stedenbouwschendingen in woongebied relatief groter dan het aandeel in het gewestplan. In agrarisch gebied is relatief weinig historisch passief te vinden.

Figuur 11 – procentueel aandeel gewestplanbestemmingen in Voeren vs. het procentueel aandeel van gewestplanbestemmingen waarin het historisch passief van Voeren zich situeert



BRON: eigen verwerking (2016)

Het aandeel historische stedenbouwschendingen in het agrarisch gebied sluit vrij goed aan op de globale hoeveelheid agrarisch gebied in Voeren. Opvallend is dat in verhouding veel meer historisch passief voorkomt in woongebied (24%), terwijl dat slechts 3% uitmaakt van het totale grondgebied. Binnen het historisch passief van Voeren komen geen dossiers voor die zich situeren in natuurgebied. Volgens de GSA van Voeren is in voornamelijk te wijten aan het feit dat een groot aandeel van de bossen in Voeren in eigendom zijn van het Vlaams Gewest en onder scherp toezicht staan.

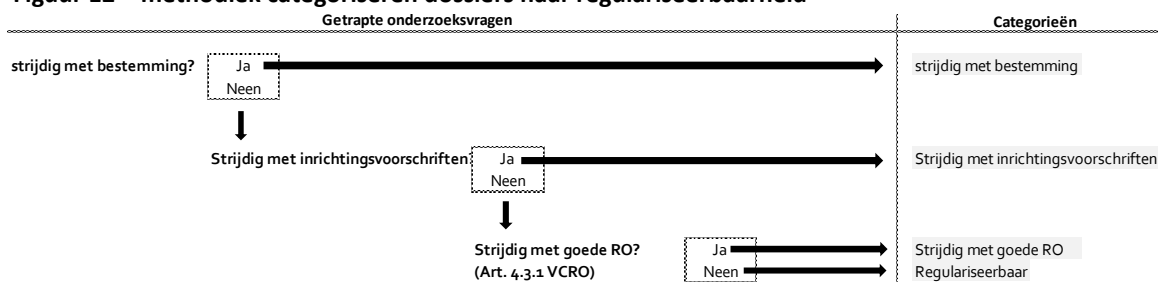
5.4.4 Regulariseerbaarheid van het historisch passief

In welke mate komen niet herstelde stedenbouwschendingen binnen het historisch passief nog in aanmerking voor een regularisatievergunning en welke redenen liggen aan de basis van het niet-regulariseerbaar zijn?

Om hierop een antwoord te formuleren werden de dossiers die behoren tot het historisch passief individueel overlopen en op basis van de informatie in de dossiers ondergebracht in een aantal categorieën i.f.v. hun regulariseerbaarheid. Dit gebeurde waar mogelijk in het bijzijn van de GSA of deskundige RO van de betrokken gemeente.

Onderstaande figuur 12 verduidelijkt het getrapte systeem waarmee de dossiers in categorieën werden ondergebracht. Afhankelijk van de antwoorden op 3 onderzoeksvragen werden de dossiers in 4 categorieën ondergebracht.¹⁰

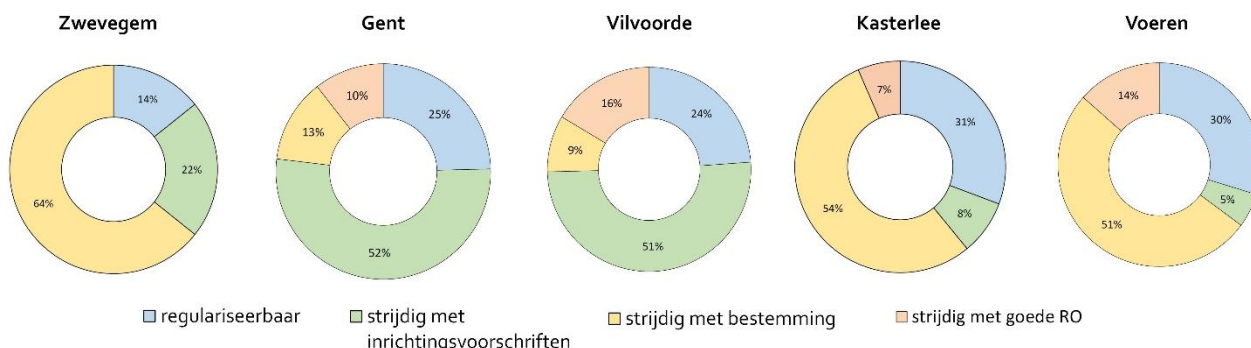
Figuur 12 – methodiek categoriseren dossiers naar regulariseerbaarheid



BRON: eigen verwerking (2016)

Figuur 13 biedt schematisch een overzicht van de resultaten van de analyse naar regulariseerbaarheid.

Figuur 13 – diversiteit binnen het historisch passief naar regulariseerbaarheid



BRON: eigen verwerking (2016)

Opvallend is dat gemiddeld zowat een kwart van het historisch passief wél in aanmerking komt voor een regularisatie. Als mogelijke redenen voor het niet overgaan tot regularisatie worden door de GSA's van de betrokken gemeenten volgende argumenten aangegeven:

- Nadat de verjaring is ingetreden lijkt het voor de betrokkenen niet meer nodig om nog tot regularisatie over te gaan

¹⁰ Art. 4.3.1 VCRO voorziet bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening dat rekening kan worden gehouden met:

1° functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening brengen.



- Uit angst voor een (nieuwe) vervolging geven betrokkenen er de voorkeur aan om het misdrijf te laten ‘rusten’, eerder dan regularisatiepogingen te doen waarvan zij de uitkomst niet kunnen inschatten
- De kostprijs van de samenstelling van een uitgebreid bouwdoosier
- Vermijden van een verhoging van het kadastraal inkomen

In landelijke gemeenten Zwevegem, Kasterlee en Voeren is ruim 50% van het historisch passief niet regulariseerbaar omwille van bestemmingsstrijdigheid. In de steden Gent en Vilvoorde is quasi 50% van het historisch passief niet regulariseerbaar omwille van een strijdigheid met inrichtingsvoorschriften. Omwille van een strijdigheid met inrichtingsvoorschriften in een APA, een BPA, een RUP, een verkaveling of een stedenbouwkundige verordening.

Uit de analyse blijkt verder dat binnen het historisch passief herhaaldelijk vruchteloze pogingen worden ondernomen om een regularisatie te verkrijgen, niettegenstaande de strijdigheid met bestemmingsvoorschriften of inrichtingsvoorschriften. Deze pogingen faalden dan omdat de regularisatieaanvragen worden geweigerd (ook in hoger beroep) of werden ingetrokken na indiening. Het is algemeen geweten dat bouwheren een herstelveroordeling trachten te vermijden door het indienen van een regularisatieaanvraag, ook al maakt deze geen kans.

Figuur 14 – overzicht van gefaalde regularisatiepogingen binnen het historisch passief

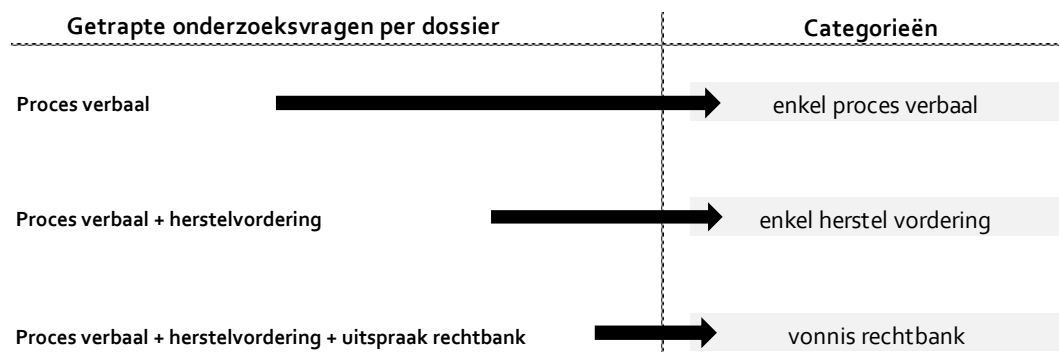
	Dossiers binnen historisch passief	dossiers met gefaalde regularisatie	dossiers met gefaalde regularisatie gevolgd door een herstellvordering
Zwevegem	28	8	2
Gent	199	15	3
Vilvoorde	67	8	4
Kasterlee	215	21	1
Voeren	37	10	8

BRON: eigen verwerking (2016)

5.4.5 Fases in het handhavingsproces van het historisch passief

In dit luik bekijken we in welke fase van het hersteltraject de dossiers van het historisch passief zich na een periode van 10 jaar bevinden. Uit de analyse blijkt dat in heel wat dossiers na het proces-verbaal geen verdere stappen werden ondernomen. Andere dossiers beperkten zich tot de herstellvordering, zonder dat er een vervolg kwam voor de rechtbank. Onderstaande figuur 15 toont hoe de dossiers in verschillende categorieën werden ondergebracht naar ‘hersteltoestand’.

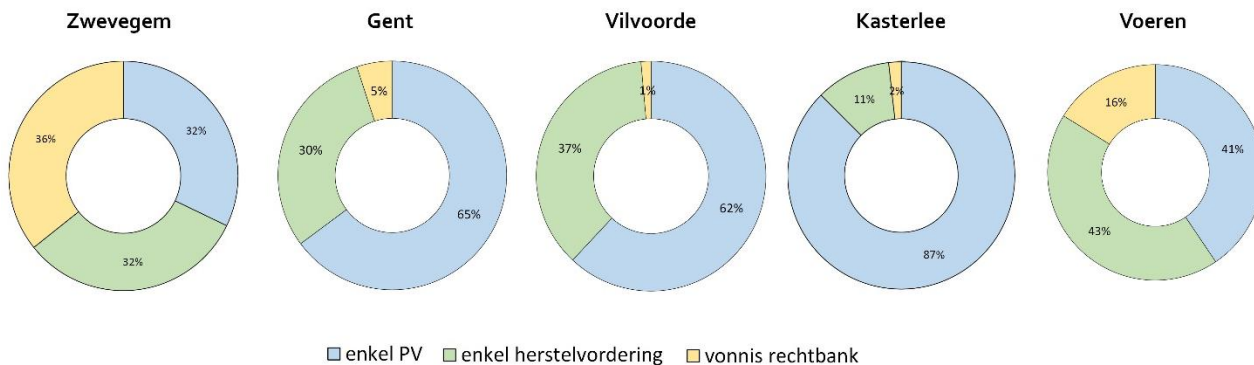
Figuur 15 – methodiek categoriseren dossiers naar hersteltoestand



BRON: eigen verwerking (2016)

Onderstaande figuur 16 maakt duidelijk dat in 3 van de gemeenten een zeer groot aandeel van het historisch passief zich in een toestand bevindt waarbij enkel een proces-verbaal werd opgemaakt. In deze dossiers ontbreekt de herstelvordering en kwam er ook geen vonnis van een rechtbank.

Figuur 16 – diversiteit binnen het historisch passief naar hersteltoestand (%-aandeel)



BRON: eigen verwerking (2016)

In Zwevegem, Gent, Vilvoorde en Voeren bestaat er voor ongeveer 30% van het historisch passief wél een herstelvordering, maar werd deze nooit vertaald in een veroordeling voor de rechtbank. Het aandeel dossiers waar een **herstelvordering** werd uitgesproken is in Kasterlee beperkt tot amper 11%. In Gent en Vilvoorde blijkt het leeuwenaandeel van de herstelvorderingen te zijn opgemaakt door het CBS terwijl in Zwevegem, Voeren en Kasterlee duidelijk de GSI veelvuldig verantwoordelijk was voor de opmaak van een herstelvordering.

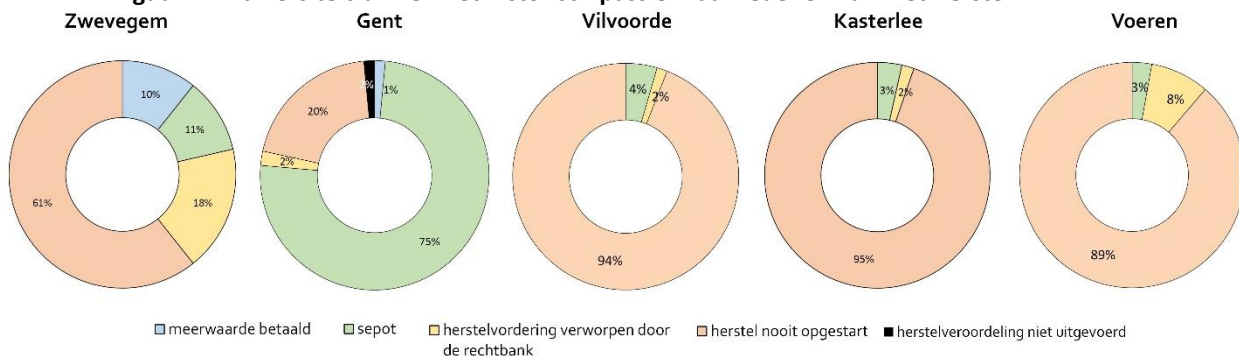
Dossiers waar een **vonnis werd uitgesproken door de rechtbank** (vrijspraak of herstelmaatregel) slechts een kleine minderheid binnen het historisch passief, met uitzondering van Zwevegem.

5.4.6 Redenen van niet herstel

Er kunnen diverse redenen aan de basis liggen van het feit waarom een dossier niet werd hersteld. In onderstaande figuur 17 trachten we volgende types te identificeren:

- Dossiers waarin het hersteltraject nooit echt is **opgestart**. Ofwel volgde er op het proces-verbaal gewoonweg geen herstelvordering, bijvoorbeeld omwille van het bescheiden karakter van de stedenbouwschending, ofwel werd de herstelvordering weliswaar aan het parket overgemaakt maar heeft dit niet tot een vonnis geleid zonder dat er een seponeringsbesluit bij de gemeente bekend is
- Dossiers die uitdrukkelijk werden **geseponeerd** door het parket
- Dossiers waarbij de **herstelvordering door de rechtbank werd verworpen**
- Dossiers waarbij een **meerwaarde werd betaald**, zodat wordt achtergebleven met een gedoogde constructie
- Dossiers waar **geen uitvoering** werd gegeven aan een herstelveroordeling

Figuur 17 – diversiteit binnen het historisch passief naar redenen van niet herstel



BRON: eigen verwerking (2016)



Bovenstaande figuur maakt duidelijk dat bij de meeste onderzochte gemeenten wel degelijk hersteltraject werd opgestart. Opvallend is dat het historisch passief van Gent een groot aantal geseponeerde dossiers bevat. In de andere gemeenten werd nauwelijks berichtgeving rond seponering teruggevonden. Er wordt verondersteld dat de dienst bouwtoezicht van de stad Gent een sterke voorkeur had / heeft voor het strafrechtelijke traject van een stedenbouwmisdrijf en een nauwer contact onderhield met het parket dan de andere gemeenten.

In Zwevegem situeert zich het grootste aandeel (28%) niet herstelde dossiers die voor de rechtbank zijn verschenen:

- Meerwaarde betaald (3 dossiers): het betreft allemaal dossier die omwille van bestemmingsstrijdigheid niet regulariseerbaar waren.
- ‘Vrijspraak’ om reden van verjaring (5 dossiers)
- ‘Vrijspraak’ omwille van geen significante ruimtelijke impact (3 dossiers)

In Gent onderscheiden we:

- Meerwaarde betaald (3 dossiers): De stad Gent gaf tijdens het interview aan dat zij tegenwoordig geen meerwaarde meer vordert omdat deze maatregel voor geen van de partijen een definitieve oplossing biedt voor de stedenbouwschending. De stedenbouwschending wordt immers alleen gedoogd, maar blijft onvergund.
- ‘Vrijspraak’ om reden van kennelijke onredelijkheid (2 dossiers)
- ‘Vrijspraak’ om reden van geen significante ruimtelijke impact (1 dossier)
- ‘Vrijspraak’ om reden van verjaring (1 dossier)
- Geen uitvoering na herstelveroordeling (3 dossiers). De vonnissen dateren van 2005, 2006 en 2007. We tasten in het duister wat betreft de redenen van het niet uitvoeren van de opgelegde herstelmaatregelen. In minstens één geval heeft de veroordeelde eigenaar het land verlaten

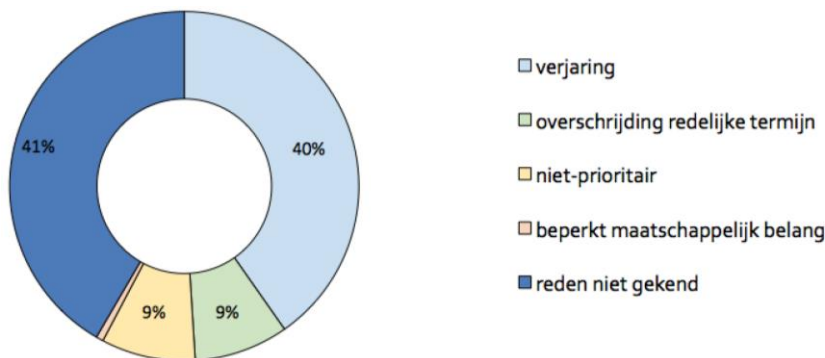
In Voeren merken we:

- ‘Vrijspraak’ om reden van verjaring (4 dossiers)
- ‘Vrijspraak’ om redenen van kennelijke onredelijk (1 dossiers)
- Geen uitvoering na herstelveroordeling (1 dossier)

Zowel in Kasterlee als in Vilvoorde werd in één dossier een geldboete opgelegd.

De beschikbaarheid van een grote hoeveelheid ‘seponeringen’ in het vergunningenregister van Gent liet ons toe om ook de redenen daarvan in beeld te brengen, (dus waarom een bepaald dossier werd geseponerd door het parket). In 49% van de gevallen betreft het een verjaring of een overschrijding van de redelijke termijn. In 10% van de gevallen geeft het parket aan dat het dossier niet als prioritair wordt beschouwd of een te beperkt maatschappelijk belang heeft. In de overige 41% van de gevallen werd de reden van seponering niet bekend gemaakt.

Figuur 18 – redenen van seponering dossiers binnen historisch passief van Gent



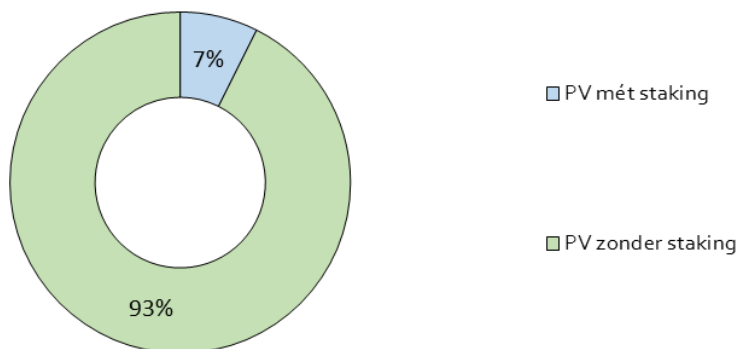
BRON: eigen verwerking (2016)



5.4.7 Aandeel stakingsbevelen binnen het historisch passief

Door de grondigheid van opvolging van pv's in Gent kunnen we ons tevens een juist beeld vormen van de aandeel stakingen die werden uitgesproken in dossiers binnen het niet hersteld passief. Figuur 19 maakt duidelijk dat het om 7 % (of 14 dossiers) van de gevallen gaat. Het gaat hierbij telkens om constructieve werken die gestaakt werden. Dit betekent dat deze constructies er al jaren onafgewerkt blijven. Er blijken in het geval van Gent geen stakingen van gebruik voor te komen binnen het historisch passief.

Figuur 19 – aandeel processen-verbaal die gepaard gaan met het opleggen van een stakingsbevel



BRON: eigen verwerking (2016)

5.5 Conclusies screeningsonderzoek

Het **aandeel van de meer dan 10 jaar oude, niet herstelde stedenbouwschendingen**, het zogenaamde historisch passief, blijkt ten opzichte van het totaal aantal gekende stedenbouwschendingen binnen de door ons onderzochte gemeenten omvangrijk te zijn. Hun aandeel varieert van ongeveer 20% (Wevelgem) tot 65% (Kasterlee) van het totaal aantal door middel van proces-verbaal vastgestelde stedenbouwschendingen.

De belangrijkste **instrumenten** om het historisch passief aan te pakken blijken de regularisatievergunning en de herstellvordering te zijn. Regularisatie is niet altijd mogelijk omwille van het bestemmingsgebied waarin de historische stedenbouwschending gelegen is, omwille van de strijdigheid met inrichtingsvoorschriften of nog omwille van de kennelijke schending van de goede ruimtelijke ordening. Een (pro)actief regularisatie- en/of herstelbeleid laat zich gevoelen in de statistieken van het historisch passief.

Algemeen kunnen we stellen dat eerder **bescheiden stedenbouwschendingen** zoals het optrekken van bijgebouwen, uitbreidings- en verbouwingswerken, het onvergund plaatsen van lichtreclames en schotelantennes meer voorkomen dan zwaardere stedenbouwschendingen zoals het oprichten van een volledig nieuwe constructie of het wijzigen van het aantal wooneenheden. Er zijn belangrijke verschillen tussen de door ons onderzochte gemeenten. Zo vormen het wijzigen van het aantal wooneenheden in stedelijke omgevingen als Gent en Vilvoorde, het oprichten van weekend- en vakantieverblijven in het bosrijke Kasterlee en aanmerkelijke reliëfwijzigingen in de landelijke gemeenten Zwevegem en Kasterlee echte uitschieters.

Wat betreft de **regulariseerbaarheid** van het historisch passief is het opvallend dat toch nog 25% in aanmerking komt voor een regularisatievergunning, zonder dat dit gebeurt. Een eenvoudig proces-verbaal van een stedenbouwschending is een belangrijke *incentive* om, waar mogelijk, tot regularisatie over te gaan.

In ongeveer 10% van het historische passief niet herstelde stedenbouwschendingen werden in het verleden vruchteloze pogingen gedaan om effectief ook een regularisatie te bekomen. In landelijke gemeenten Zwevegem en Kasterlee is ruim 50% van het historisch passief niet regulariseerbaar omwille van bestemmingsstrijdigheid. In de steden Gent en Vilvoorde is quasi de helft niet regulariseerbaar omwille van een strijdigheid met de vele en vaak gedetailleerde inrichtingsvoorschriften.



Uit het **locatieonderzoek** is gebleken dat een buitenproportioneel aandeel van het historisch passief zich in alle gemeenten, maar vooral in de gemeenten met een stedelijk profiel (Gent en Vilvoorde), in woongebied situeert. Dit is een verrassende conclusie en gelet op het subsidiariteit- en prioriteitenbeleid van de Vlaamse overheid, is dit een probleem voor de gemeente, aangezien zij verantwoordelijk zijn voor handhaving in woongebieden. Veel van deze stedenbouwschendingen zijn niet regulariseerbaar omwille van een strijdigheid met inrichtingsvoorschriften. In een buitengebiedsgemeente als Kasterlee bevindt er zich een relatief groot aandeel in ruimtelijke kwetsbaar gebied (natuurgebied). Landelijke gemeenten hebben veel stedenbouwschendingen binnen agrarisch gebied, maar minder dan hun bestemmingsaandeel (wellicht omdat er aldaar nu eenmaal minder constructies zijn). Binnen de industriegebieden komt weinig historisch passief voor.

Wat betreft de **hersteltoestand** bevinden de meeste historischpassiefdossiers zich in een toestand waarbij enkel een proces-verbaal werd opgemaakt. In deze dossiers ontbreekt een herstellvordering en kwam er dus ook geen vonnis van een rechtbank. Het herstelproces viel veelal stil in de beginfase. Zeer opmerkelijk is dat, waar wél een herstellvordering werd opgemaakt, deze slechts zelden werd voorgelegd aan het oordeel van een herstelrechter. De onderzoekers tasten in het duister waarom zoveel dossiers in deze fase zijn gestrand. Werden ze niet doorgestuurd naar het parket? Of werden ze nooit door het parket behandeld? Zulks verdient nader onderzoek. In Gent en Vilvoorde blijkt het leeuwenaandeel van de herstellvorderingen te zijn opgemaakt door het CBS terwijl in Zwevegem, Kasterlee en Voeren duidelijk de GSI veelvuldig verantwoordelijk was voor de opmaak van een herstellvordering.

Een **eenvoudig proces-verbaal** volstaat vaak om de burger tot regularisatie of vrijwillig herstel over te halen.¹¹ Voor hen die niet willen verstaan, blijkt een vordering te volstaan om te regulariseren of te herstellen. Relatief gezien blijken weinig van de door ons onderzochte dossiers geleid te hebben tot een gerechtelijke herstellveroordeling en de niet-uitvoering van een rechtelijke herstellveroordeling blijkt echt uitzonderlijk te zijn.

Tenslotte trachten we een beeld te krijgen van de **redenen** die aan de basis liggen van het **niet herstellen** van het historisch passief. De analyse maakt duidelijk dat bij de meeste dossiers binnen het historisch passief de gerechtelijke herstellprocedure nooit werd opgestart. Dit bleek in alle gemeenten het geval te zijn, maar vooral in Kasterlee en Vilvoorde. In slechts 30% van de gevallen van de geverbaliseerde stedenbouwschendingen werd een herstellvordering opgemaakt, maar deze leidde meestal niet tot een rechtsprocedure (al dan niet na sepot door het parket). Dossiers waar een vonnis werd uitgesproken door de rechtbank vormen slechts een kleine minderheid binnen het niet herstellde historisch passief. Voor de kleine minderheid die wél voor de rechtbank verschenen zien we dat meestal 'vrijspraak' en in mindere mate 'meerwaardevordering' aan de basis lagen van het niet herstellen in de vorige toestand. Gevallen waarbij wel een vonnis herstellmaatregelen oplegt, maar deze niet worden uitgevoerd, blijken echte uitzonderingen te zijn binnen het historisch passief. Zij werden enkel in zeer beperkte mate waargenomen in Gent en Voeren. Dit is vermoedelijk te verklaren door het feit dat herstellmaatregelen gekoppeld worden aan dwangsommen (voldoende drukkingsmiddel) en ten gevolge van de strikte controle op de uitvoering door inspectie RO. Wij hebben geen statistieken kunnen terugvinden over ambtshalve uitvoering. Minister Van Mechelen verklaarde op 23 mei 2002, ter gelegenheid van een interpellatie, dat na betekening van de herstellveroordeling, de invordering van de dwangsommen en hypotheeklegging, bijna 99% van de bouwvertreders 'overstag gaat' en dus zelf tot herstel overgaat.

¹¹ De nieuwe instrumenten van het Handhavingsdecreet van 25 april 2014, zoals de raadgeving en de aanmaning, zijn dus welgekomen.



6 Effecten van het historisch passief...

We hebben ons bevraagd over de effecten van het historisch passief bij gespecialiseerde advocaten, bij architecten, bij notarissen, bij de vastgoedsector (bouwpromotoren en vastgoedmakelaars) en bij één aansprakelijkheidsverzekeraar (Ethias, die talrijke lokale besturen in aansprakelijkheid verzekert).

Er wordt een opdeling gemaakt tussen 4 effecten, de ruimtelijke effecten, de juridische effecten, de financiële en economische effecten en de menselijke effecten, terwijl in de reacties van de respondenten dit onderscheid niet steeds even scherp wordt gemaakt.

6.1 ... volgens gespecialiseerde advocaten

<p>Ruimtelijke effecten</p>	<p>Wellicht kan 'het' historisch passief nooit volledig in kaart worden gebracht wegens een groot aandeel niet-vestigde stedenbouwinbreuken. Er is sprake van het topje van de ijsberg. Vraag is of deze al dan niet bekend zijn bij de lokale overheden en of er bijgevolg in grote mate sprake is van een feitelijk gedoogbeleid?</p> <p>Door theorieën als het gewoontemisdrijf, het bestemmingsmisdrijf, de leer van het voortgezet misdrijf en de toepassing van artikel 159 Grondwet op vergunningen, beoogt de stedenbouwkundige inspectie met een keiharde aanpak, ook voor wat betreft soms, een mentaliteitswijziging bij de bevolking te creëren. Daarin slaagt de stedenbouwininspectie: er is ontegensprekelijk een mentaliteitsommeslag. Een respondent getuigt: <i>'Als advocaat word je vooral met probleemgevallen geconfronteerd. Ik heb zelf uitgekeken en ben diverse malen afgehaakt als ik doorvroeg over de vergunningstoestand van het gebouw. Als advocaat gespecialiseerd in stedenbouwwrecht kan ik het niet maken om zelf een woning te bezitten met een stedenbouwmisdrijf.'</i></p> <p>Een soortgelijke gevoeligheid hebben we ervaren bij andere respondenten die bekend zijn met de juridische, financiële en menselijke (emotionele) effecten kennen van een herstel- en/of regularisatietraject.</p> <p>Er zou meer moeten ingezet worden op preventie. Meteen optreden tegen stedenbouwschendingen (<i>'desnoods met de bulldozer erover'</i>) is efficiënter en stelt een maatschappelijk meer aanvaard afschrikwekkend voorbeeld.</p>
<p>Juridische effecten</p>	<p>Er is sprake zowel van een gebrekkig (<i>'Ik zie geen mentaliteitswijziging bij de verbalisanten ... er wordt nog steeds, - daargelaten een enkele keer, - niet kort op de bal gespeeld'</i>) als een overmatig handhavingsbeleid: (<i>'RWO hanteert het 'voortzetten' als passe partout om lang verjaarde oprichtingsmisdrijven toch hersteld te zien'</i>).</p> <p>Er is, bij de advocaten die de stedenbouwovertreders bijstaan, een aanvoelen dat de wil van de decreetgever om stedenbouwmisdrijven te laten verjaren buiten ruimtelijk kwetsbaar gebied, bewust genegeerd wordt door de gewestelijk stedenbouwkundige inspecteurs, daarin bijgestaan door een bepaald segment van de rechtspraak. De leer van het bestemmingsmisdrijf, van het gewoontemisdrijf en van het voortgezet misdrijf, gekoppeld aan de</p>



	<p>leer van de eenheid van opzet, worden benoemd als een ‘juridische bom’ onder de rechtszekerheid van heel wat burgers.</p> <p>Veelal kan succes bij een regularisatietraject niet gegarandeerd worden. Vaak blijkt dat een regularisatie niet mogelijk is, bijvoorbeeld omwille van het niet hoofdzakelijk vergund karakter van de constructie of omwille van het strijdig gebruik. Soms heeft het zelfs averechtse effecten (een herstelvordering!).</p> <p>Opnieuw omwille van het niet hoofdzakelijk vergund karakter van het gebouw of nog omwille van een te expliciete regularisatiedoelstelling is een planologische oplossing, alhoewel zondermeer verdedigbaar op basis van de toetsingsgronden die de HRH¹² in acht neemt¹³, onmogelijk, wat frustrerend en onbillijk voorkomt.</p> <p>In principe kan de nieuwe eigenaar de vorige eigenaar, die de stedenbouwschending heeft begaan, in rechte aanspreken, bijvoorbeeld om een schadevergoeding te bekomen voor de kosten van de regularisatie, voor de afbraakkosten of nog voor de minwaarde die een onroerend goed oploopt door een (zelfs gedoogde) stedenbouwschending.</p> <p>Bij historisch passief dreigt een verjaringsdebat, met onder andere de tienjarige contractuele verjaringstermijn bij wilsgebreken (dwaling) en de 20-jarige extracontractuele verjaringstermijn bij fouten. Het is in hoofde van de vroegere eigenaar of diens erfgenamen, om het zacht uit te drukken, niet prettig om geconfronteerd te worden met schadeclaims wegens een stedenbouwschending die tot stand kwam in een leefwereld die volledig anders was.</p> <p>‘Dankzij’ artikel 159 Grondwet dreigt ten eeuwigen dage een wettigheidsexceptie tegenover een aanleg- of uitvoeringsplan en/of een vergunning. Soms wordt na jarenlang procederen een regularisatie (= oplossing) bekomen ... waarvan de wettigheid dan wordt bestreden door de GSI.¹⁴ Dit is frustrerend.</p> <p>In de overdrachtspraktijk wordt weinig rekening gehouden met potentiële onwettigheden. Er wordt weinig of niet onderzocht of de vergunning zelf onwettig zou kunnen bevonden worden door een rechter of nog of de vergunning berust op een aanleg- of uitvoeringsplan dat onwettig kan worden bevonden door een rechter.¹⁵</p>
<p>Financiële en economische effecten</p>	<p>De meeste advocaten raden af om gebouwen met (ernstige) stedenbouwschendingen te kopen. Waar mogelijk wordt een regularisatie aangeraden. Een regularisatie is niet altijd mogelijk en is vaak een kostelijk traject. Als men de raadsman van de verkoper is, dan wordt transparantie vooropgesteld, zodat de koper geen</p>

¹² Hoge Raad voor het Herstelbeleid/ het Handhavingsbeleid/de Handhavingsuitvoering. Omwille van de bestendige naamswijzigingen gebruiken we in deze studie maximaal het woord HRH.

¹³ Het betreft een drievoudige toets: (a) toets van de inbreuk aan de goede plaatselijke ordening, waarbij wordt onderzocht wat de concrete weerslag is van de bouwinbreuk op de plaatselijke ordening;(b) een gelijke behandeling van gelijkaardige feiten; (c) toets van de inbreuk aan de weerslag op de rechten van derden en belanghebbenden.

¹⁴ Bv. Cass. 5 januari 2016, AR P.14.1754.N.

¹⁵ Zelfs niet indien er rechtspraak is die een aanleg- of uitvoeringsplan onwettig heeft bevonden.



	<p>gevallen, bijzonder grote twijfels of het desbetreffende onroerende goed wel verkocht kan worden,</p> <p>In beginsel zal de notaris zich onthouden van adviesverlening inzake de regularisatievatbaarheid van een stedenbouwschending of het al dan niet verjaard karakter van de schending. Niettemin wordt geklaagd over de grote rechtsonzekerheid inzake stedenbouwschendingen, bijvoorbeeld inzake het voortzettingsmisdrijf in de verjaringsproblematiek. Er komen toch regelmatig vragen terecht bij de Federatie, waarop niet met voldoende zekerheid kan geantwoord worden.</p> <p>De meeste notarissen zullen een stedenbouwschending niet onder de mat vegen en, integendeel, in de akte uitdrukkelijk gewag maken van het probleem. Als dit op vraag van beide partijen niet gebeurt, zullen de klassieke clauses dat de verkoper geen kennis heeft van bouwovertradingen en dat de verkoper heeft gebouwd/verbouwd conform de vergunning, worden geschrapt. In dat geval zal de notaris per afzonderlijke brief aan verkoper en koper een brief sturen met opgave van de problematiek, zodat de notaris aan zijn/haar raadgevingsplicht voldoet.</p> <p>Algemeen aanvoelen is dat, niettegenstaande het opduiken van een (al dan niet historische) stedenbouwschending, de verkoop niettemin meestal doorgaat. De meeste onroerende goederen zijn niet onverkoopbaar.¹⁶ Contactname door de koper¹⁷ met de gemeente wordt meestal als geruststellend ervaren, in die zin dat er een regularisatiemogelijkheid is of dat er geen indicaties zijn op een hersteltraject. Dit heeft wellicht te maken met het feit dat de meeste historische stedenbouwschendingen eerder bescheiden zijn. Als ze zéér gering zijn (bijvoorbeeld de afsluiting is 10 cm hoger gebouwd dan vergund), dan zal daar in de compromis en akte zelfs niet eens over gesproken worden</p> <p>Bij grote stedenbouwschendingen en bij afwezigheid van een geruststellende boodschap vanwege de gemeente, de notaris of andere consultants, haakt de koper soms af.</p> <p>Het tijdstip waarop de stedenbouwschending wordt ontdekt doet ertoe. Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen het 'ontdekken' van een stedenbouwschending vóór compromis en na compromis. Gebeurt dit vóór de compromis, dan wordt er tussen verkoper en koper onderhandeld hetgeen regelmatig aanleiding geeft tot een prijsvermindering. De situatie is meer problematisch indien het probleem pas opduikt na de compromis, omdat de verkoper vaak minder geneigd is alsnog een prijsaanpassing te aanvaarden.</p>
--	--

¹⁶ Een van de notarissen had kennis van een 'onverkoopbaar goed'. De eigenaar woont er nog zelf in (enige oplossing), zodat het probleem de facto wordt doorgeschoven naar de erfgenamen.

¹⁷ Al dan niet in aanwezigheid van de verkoper.



	<p>Gebeurt er een prijsaanpassing, dan wordt dit in de notariële akte opgenomen om de prijsvermindering ten opzichte van de fiscus te verantwoorden.</p> <p>De respondenten, noch de Koninklijke Federatie van het Belgisch Notariaat weten af van notariële akten waarin sprake is van een stedenbouwschending die hebben geleid tot een hersteltraject. De notarissen hopen dat dit ook zo blijft, anders zullen er in de toekomst méér onverkoopt panden zijn. De notaris is niet te beschouwen als een kliklijn.</p>
Menselijke effecten	<p>De meeste verkopers zijn te goeder trouw en zullen aan de kandidaat-koper spontaan kennisgeven van een stedenbouwschending. Maar het komt ook voor dat de verkoper (bijvoorbeeld bij nalatenschap) onverwacht wordt geconfronteerd met een stedenbouwschending, bijvoorbeeld naar aanleiding van de gemeentelijke stedenbouwkundige inlichtingen. Dit geeft aanleiding tot heel wat commotie.</p> <p>Notarissen zijn duidelijk gevoelig voor hun persoonlijke aansprakelijkheid.¹⁸</p>

6.3 ... volgens architecten

Ruimtelijke effecten	<p>Er is overduidelijk een mentaliteitswijziging tegenover vroeger, in het bijzonder bij nieuwbouw. Omdat zij vrezend persoonlijk aansprakelijk gesteld te worden, zijn architecten minder geneigd mee te werken aan stedenbouwschendingen: <i>‘Vroeger werd er bij een nieuwbouwproject al eens gezegd: doe er nog maar een metertje bij. Op zo’n vraag zou ik als architect niet meer ingaan’</i>. In het algemeen kan men, volgens de geïnterviewde architecten, stellen dat een gemiddeld nieuwbouwproject voor \pm 95% conformeert aan de bouwplannen. Er is zodoende een verminderde opbouw van historisch passief bij nieuwbouw. Toch zijn er nog af en toe afwijkingen, bijvoorbeeld omwille van funderingsredenen (een grondige funderingsstudie wordt pas gedaan na het bekomen van de vergunning).</p> <p>Het probleem van de historische stedenbouwschendingen is nog steeds zéér actueel bij ver- en herbouwprojecten. Al te vaak worden architecten geconfronteerd met een onvergonde situatie.¹⁹ Op bijna elke verbouwing zit er wel een stedenbouwschending.²⁰ Vaak weet de cliënt die het gebouw pas heeft gekocht om te verbouwen, van niets. Een architect verklaarde: <i>‘Er zijn heel wat bouwheren die in het geheel niets aanvragen en als ze tegen de lamp lopen geen enkele regularisatie hoeven in te dienen. De administratie wordt dermate loodzwaar dat het ontwijken van allerlei aanvragen de moeite loont. Ik spreek wel over verbouwingen want bij nieuwbouw is dit gewoonweg niet mogelijk. Verbouwingen maken echter 80% uit van de bouwmarkt. Deze bouwheren hoeven zich nergens zorgen over te maken: geen architect, geen verplichting bouwreglement, geen veiligheidscoördinator, geen EPB-verslaggever, geen ventilatieverslaggever, geen controle van rioolaansluiting of verplichte plaatsing van beerputten, geen verhoging van het</i></p>
-----------------------------	---

¹⁸ Er zijn nogal wat aansprakelijkheidsdossiers lastens notarissen.

¹⁹ De architecten pleiten voor een controle vóór de verkoop van een onroerend goed. Nu maken notarissen er zich te gemakkelijk van af.

²⁰ *‘Bij verbouwingsdossiers is er bijna altijd iets mis: veelal is er ergens een onvergonde metertje bijgekomen’*.



	<i>kadastraal inkomen, geen controle op btw ... Ondanks wat men zegt worden deze volgens mij nauwelijks gecontroleerd. Anonieme aangifte is veelal ook een dode letter. Ik kan je er in mijn straat al 3 aanwijzen: verbouwing van een dak tot dakappartement, indeling van een woning tot appartementen voor korte termijn verhuurd aan zakenmensen, ...'.</i>
Juridische effecten	Het is niet altijd duidelijk of een regularisatie haalbaar is en zelfs niet eens of er nood is aan een regularisatievergunning, dan wel of het om niet-vergunningsplichtige onderhoudswerken gaat.
Financiële en economische effecten	<p>De verhandelbaarheid van historisch passiefgoederen kan problematisch zijn, zo getuigt een architect: <i>'Een cliënt heeft een onroerend goed gekocht. Het bleek dat er tot een onvergunde kap van talrijke bomen was overgegaan. De gemeente stelde: 'zolang er geen stedenbouwkundige vergunningsaanvraag²¹ wordt ingediend voor de verbouwing, is er geen probleem en laten we je gerust. Eenmaal een vergunningsaanvraag wordt ingediend, moeten we officieel reageren tegenover het stedenbouwmisdrijf en de nodige boscompensaties vragen'. Vandaar dat de bouwheer ervoor opteert om het onroerend goed door te verkopen ... en zo de hete aardappel naar een derde doorschuift'.</i></p> <p>Architecten worden regelmatig ingeschakeld voor regularisatiedossiers ter gelegenheid van een koop-verkoopovereenkomst. Als er geen planologische hinderpalen zijn, gaat dit eerder vlot, alhoewel de nieuwe wetgeving (EPB, brandveiligheid, toegankelijkheid, ...) de rekening fors kunnen doen oplopen.</p> <p>Een van de nadelen van een grotere alertheid (om stedenbouwschendingen bij nieuwbouw te vermijden) is het gegeven dat nu soms meerdere malen in een en hetzelfde stedenbouwdossier een vergunningsaanvraag tot wijziging van de plannen wordt ingediend, waarvan de rekening al snel kan oplopen voor de bouwheer.</p> <p>Niet elke koper heeft goesting (en geld) om te procederen tegen de verkoper en een 80-jarige verkoper is niet meer zo bang van een proces...</p>
Menselijke effecten	Architecten vrezen strafrechtelijk en 'herstelmatig' medeverantwoordelijk gesteld te worden voor stedenbouwschendingen. De aansprakelijkheid van architecten zal nog verder vergroten bij de inwerkingtreding van het asbuilattest.

6.4 ... volgens de vastgoedsector

Ruimtelijke effecten	Tot en met de jaren '90 was er een <i>laisser-faire</i> politiek. Sindsdien wordt er gebouwd conform de normen (verhoogde waakzaamheid). De gestrengheid van de stedenbouwhandhaving laat zich dus gevoelen doordat er minder nieuwe stedenbouwschendingen zijn dan vroeger.
-----------------------------	--

²¹ in de studie wordt het begrip stedenbouwkundige vergunning aangewend, ervan uitgaande dat het begrip ook zal gebruikt worden voor omgevingsvergunningen voor stedenbouwkundige handelingen.



<p>Juridische, financiële en economische & menselijke effecten</p>	<p>De ontdekking van een oude stedenbouwschending kan tot drama's leiden bij de verkoper, zeker als die niets wist van het bestaan ervan (bv. bij nalatenschap).</p> <p>Ziehier de effecten van het opduiken van een (historisch) stedenbouwschending ter gelegenheid van een voorgenomen koop-verkoopovereenkomst:</p> <p>Prijsvermindering. Soms wordt er een 'vlieg' ontdekt in een dossier, hetgeen vaak leidt tot een (soms forse) prijsvermindering.²² Deze prijsvermindering wordt soms door de koper gebruikt om de toestand in de vorige situatie te herstellen, - hetgeen soms tot een fikse waardevermeerdering leidt.²³ Ten opzichte van de overheid presenteert de nieuwe koper zich dan als de man of vrouw die de zaken even zal 'opkuisen': <i>'Het komt erop eigenlijk op neer dat de verkoper blij mag zijn dat hij het besmette onroerend goed heeft kunnen verkopen, al is het dan met een minprijs'</i>.</p> <p>Kopen onder opschortende voorwaarde van regularisatie. Als de regularisatie er niet komt, dan is er ook geen verkoop...</p> <p>Vorbehoud in een tegenbrief. Als een stedenbouwschending binnen een bepaalde termijn uitkomt, komt er alsnog een minprijs</p> <p>Gewoonweg niet kopen, bijvoorbeeld omdat men een bestemmingsstrijdig gebruik beoogt dat onmogelijk vergund kan worden.</p>
---	---

6.5 ... volgens een aansprakelijkheidsverzekeraar

<p>Effecten</p>	<p>Als overheidsverzekeraar wordt Ethias eerder zelden²⁴ geconfronteerd met zaken waarin historisch passief betrokken is.</p> <p>Meest opvallend zijn diverse schadedossiers na de digitalisering van de gewestplannen. Door deze digitalisering is het veel duidelijker dan voordien in welk bestemmingsgebied een grond is gelegen. Het blijkt thans dan in het verleden stedenbouwkundige vergunningen werden verleend waar dit rechtens niet mogelijk was.²⁵ Tegen de vergunningverlenende overheid wordt dan een schadeaanspraak ingediend. In deze argumenteert de bouwheer zelf dat hij, niettegenstaande hij beschikt over een stedenbouwkundige vergunning, toch in de toekomst dreigt geconfronteerd te worden met de wettigheidsexceptie van artikel 159 Grondwet. Daardoor zou er een virtuele stedenbouwschending zijn en daardoor ook een substantiële minwaarde zijn.</p>
------------------------	--

²² Hetgeen logisch is. Ook als andere attesteringen niet in orde zijn (bv. elektrische installatie) zal zulks leiden tot een minderprijs.

²³ Doordat de regularisatiekost lager uitvalt dan de prijskorting én het onroerend goed na regularisatie een aanzienlijke meerwaarde heeft.

²⁴ Vroeger was er ook dekking voor herstellvorderingen van het college van burgemeester en schepenen. Dat is niet langer het geval. Ook de gewone polis rechtsbijstand van particulieren sluit dekking bij verdediging uit.

²⁵ Er zijn ook fouten begaan bij stedenbouwkundige inlichtingen waardoor gronden niet langer bebouwbaar zijn. Deze problematiek valt evenwel buiten het kader van deze studie.



6.6 ... volgens de overheid

Uit de interviews met de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren en – waar aanwezig – de gemeentelijke handhavingsambtenaren is gebleken zij een pragmatische houding aannemen tegenover het historisch passief. Hoe ouder de stedenbouwschendingen, hoe meer ze worden beschouwd als symptomen van vervlogen tijden. Een en ander leidt veelal tot een passieve houding tegenover historisch passief, tenzij naar aanleiding van een formeel stedenbouwkundige aanvraag, alhoewel 2 gemeenten (Voeren en Zwevegem) een actief en eerder ‘soepel’ regularisatiebeleid voeren. Geen van de lokale besturen voeren nog een actief handhavingsbeleid ten opzichte van historische stedenbouwschendingen. Er wordt opgemerkt dat er een financiële drempel bestaat voor het instellen van herstellvorderingen. De gemeenten zijn vragende partij om te handhaven via stedenbouwkundige vergunningen (en betreuren de verbiedende rechtspraak desbetreffend). Tijdens voorafgaande gesprekken met de aanvrager kunnen desgevallend ‘afspraken’ gemaakt worden.

De gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs lijken een meer principiële houding aan te nemen, schijnbaar onafgezien de ruimtelijke effecten van historische stedenbouwschendingen. Zeker als er nog herstellvorderingen lopende zijn (en er nog geen definitieve uitspraak is van de herstelrechter) worden de handhavingsinstrumenten worden, waar mogelijk, ten volle uitgeput, waarbij wordt uitgegaan van een restrictieve visie op de verjaring van herstellvorderingen en niet gearzeld wordt om beroep te doen op artikel 159 Grondwet tegenover regularisatievergunningen.²⁶

6.7 Conclusies van het effectenonderzoek

Er zijn maar weinig **positieve effecten** van het historisch passief. Het historisch passief heeft op zich, anders dan een efficiënt preventief en repressief handelsbeleid, geen afschrikwekkend karakter. Dit heeft vooral te maken met het onbekend karakter van de problematiek bij het grote publiek en met een sluimerend en zelfs onderdrukt besef in hoofde van de bouwovertreeders. In hoofde van de eigenaar is het belangrijkste ‘positieve’ effect van de stedenbouwschending, de waardevermeerdering van zijn eigendom of minstens de gerealiseerde comfortvermeerdering. En de koper kan een historischpassiefgoed vaak tegen een lagere prijs aankopen dan een onroerend goed waarop geen stedenbouwschending rust.

De **negatieve effecten** van het historisch passief worden hieronder beschreven en zijn ernstig:

6.7.1 Ruimtelijke effecten

Gevreesd wordt dat er talrijke stedenbouwschendingen zijn die waarachtig ongekend zijn en dat de geregistreerde en feitelijke kennis van stedenbouwschendingen slechts het **topje van de ijsberg** zijn.

Dat historisch passief blijktens het screeningsonderzoek vooral in woongebied lijkt gelegen te zijn moet genuanceerd worden nu het een beleidskeuze is van vele gemeenten om vooral in te zetten op de handhaving in woongebied, terwijl de handhaving in ruimtelijk kwetsbare gebieden grotendeels wordt ‘overgelaten’ aan de stedenbouwkundige inspecteurs.

Niet herstelde stedenbouwschendingen, zeker als ze niet-regulariseerbaar zijn, leiden in theorie tot een aangehouden **ruimtelijke hinder** zoals een aantasting van de open ruimte, een ‘verrommeling’ van de omgeving of een andere schending van de goede ruimtelijk ordening. In theorie, omdat ook kan geargumenteed worden

²⁶ In een dossier AR 03/3127/A, betreffende een bijna dertig jaar oude stedenbouwschending, wordt voor de Gentse rechtbank volgende wettigheidsexceptie opgeworpen tegenover de regulariserende stedenbouwkundige vergunning van 25 maart 2014 opgeworpen: ‘Vooreerst is de vergunning een vraag naar regularisatie van wat er reeds stond. Evenwel is komen vast te staan dat de vergunning nooit een landbouwloods was, nooit is uitgevoerd en conform de eerder vermelde rechtspraak nooit mag worden geacht bestaan te hebben. Het ‘omvormen’ van iets wat geacht wordt, niet te zijn (finaal duidelijk sedert cassatie 1 februari 2016) kan dus onmogelijk worden vergund. Er is immers geen ‘bestaand gebouw’ dat kan omgevormd worden.’ Blijkbaar is de GSI hier de mening toegedaan dat een regulariserende vergunning rechtens nooit kan.

dat de ruimtelijke impact van het historisch passief niet significant is, want anders zou het gekomen zijn tot een herstelveroordeling en een effectief herstel.

Een krachtdadig handhavingsbeleid bij nieuwe stedenbouwschendingen (voorstel 14) is de beste oplossing om aangehouden ruimtelijke hinder te vermijden. Een veralgemeende aanwending van de ambtshalve uitvoering van herstel (voorstel 15) kan daarbij dienstig zijn. Het legaliteitsattest (voorstel 26) gaat uit van de hypothese dat de goede ruimtelijke ordening zich niet meer verzet tegen een (gedeeltelijke) regularisatie van het historisch passief.

Er bestaat een risico op **copycatgedrag** bij een *laissezfaire* beleid. Als stedenbouwschendingen toch niet aangepakt worden, waarom dan met of conform de vergunning handelen? De negatieve ruimtelijke effecten van een falend handhavingsbeleid zijn overal zichtbaar in Vlaanderen.

Enkel een krachtdadig handhavingsbeleid bij nieuwe stedenbouwschendingen (voorstel 14) heeft een ontmoedigend effect. Er is nu al sprake van een mentaliteitsommeslag bij nieuwbouw- en herbouwprojecten, maar te weinig bij verbouwingsprojecten, zeker als ze de binneninrichting en het gebruik betreffen.

Wegens de moeilijke verhandelbaarheid ervan dreigt het historisch passief te **verkrotten**. Minstens is er geen investeringsbereidheid of mogelijkheid en beantwoorden ze uiteindelijk niet meer aan de hedendaagse (comfort)normen.

Het legaliteitsattest (voorstel 26) en de bijzondere regularisatievergunning (voorstel 27) maken historischpassiefgoederen weer verhandelbaar en investeerbaar/bruikbaar.

6.7.2 Juridische effecten

Er is een grote **rechtsonzekerheid** inzake niet herstelde stedenbouwschendingen, met inbegrip van het historisch passief. Er is rechtsonzekerheid over:

- de gebruiks-, instandhoudings- en de ver- en herbouwmogelijkheden van het historisch passief
- het al dan niet verjaard zijn van stedenbouwschendingen en van herstel-vorderingen²⁷
- de vraag of er alsnog een risico bestaat op strafrechtelijke vervolging en/of een publieke herstellvordering²⁸, bv. naar aanleiding van een regularisatieaanvraag
- de regularisatiekansen, met onder andere de vraag naar de juiste vergunningsstatus van een handeling (constructie of functie), hoofdzakelijk vergund of niet²⁹
- de wettigheid van een bestaande (al dan niet regulariserende) vergunning
- de hervergunningskansen na een vernietigingsarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen of de regularisatie-kansen na een wettigheidsexceptie op grond van artikel 159 Grondwet tegen een vergunning, een aanleg- of uitvoeringsplan

Het is aangewezen om meer rechtszekerheid te scheppen. Dit kan door diverse instrumenten zoals een verlaging van de regularisatiedrempel voor historisch passief (voorstellen 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 23 en 24, door het legaliteitsattest (voorstel 26), door de bijzondere regularisatievergunning (voorstel 27), al dan niet voorafgegaan door een vertrouwelijke regularisatiecheck (voorstel 25). Daarnaast is het aangewezen dat de wetgever ingrijpt om meer rechtszekerheid te geven over de verjaarbaarheid van stedenbouwschendingen (voorstel 31). Er kan overwogen worden om decretaal te voorzien dat het instrument van de wettigheidsexceptie tegen een vergunning, een aanleg- of uitvoeringsplan een voorafgaandelijke toelating vereist van de leidende ambtenaar (voorstel 18).

Er is een moeilijke **verhandelbaarheid** van het historisch passief. Kopers zijn niet zomaar geneigd om goederen

²⁷ Met een niet eensluidende en steeds veranderende rechtspraak o.a. wegens 'voortgezette misdrijven'

²⁸ Binnen ruimtelijk kwetsbaar gebied is er zonder meer een 'onverjaarbaarheid' van stedenbouwschendingen en daarbuiten is er onzekerheid omwille van de voortdurende discussie over voortgezette misdrijven en bestemmingsstrijdig gebruik.

²⁹ Dit is vaak een complex vraagstuk, met gedeelten die als vergund zijn, vergund en onvergund.

De oplossing kan gevonden worden in het opleggen van een financiële voorwaarde aan de bijzondere regularisatievergunning (voorstel 27). Daarnaast kan ook een bijzondere meerwaarde als herstellvordering voor historisch passiefgoederen overwogen worden (voorstel 30).

De **beperkingen in de verhandelbaarheid** van niet-regulariseerbaar of niet-regulariseerbaar geacht historisch passief hebben uiteraard financiële effecten:

- uitzonderlijk is de overdracht van onroerende activa onmogelijk
- soms wordt een voorgenomen overdracht afgebroken (terwijl er reeds kosten gemaakt zijn, bv. voor een vergeefs regularisatietraject of voor een rechterlijke verbreking van de overdrachtsovereenkomst)
- veelal wordt een verlaagde prijs betaald in vergelijking met hoofdzakelijk vergunde onroerende activa

Tenslotte is er een **bevroezing** van niet-regulariseerbaar of niet-regulariseerbaar geacht historisch passief (die immers geen vergunning kunnen bekomen voor aanpassingswerken). Zulks leidt op termijn tot een waardevermindering.

Deze effecten zijn rechtstreeks gerelateerd aan de rechtsonzekerheid. Deze kan bestreden worden door diverse instrumenten zoals een verlaging van de regularisatiedrempel voor historisch passief (voorstellen 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 23 en 24), door een legaliteitsattest (voorstel 26) en door de bijzondere regularisatievergunning (stuk 27). Ook kan een 'subsidiëring' van de regularisatiekosten van historisch passief overwogen worden (voorstel 32), alsook de totstandkoming van ontwikkelingsrechten waardoor een projectontwikkelaar kan afwijken van de bestemmingsvoorschriften van een aanlegplan of een ruimtelijk uitvoeringsplan indien als tegenprestatie (al dan niet elders) tot herstel wordt overgegaan van historisch passief (voorstel 33).

6.7.4 Menselijke en psychologische effecten

(a) In hoofde van de bouwvertreder, de eigenaar, de gebruiker en het grote publiek

Veelal bestaat het gevoel dat er door het verstrijken van een lange tijd zoets als een **'recht op behoud'** ontstaat van wat dan historisch passief is. Hersteltrajecten voor historische stedenbouwschendingen worden als onbillijk ervaren, zeker tegenover een nieuwe eigenaar.

Het historisch passief heeft op zich, anders dan een krachtdadig preventief en repressief handhavingsbeleid (dat geleid heeft tot een mentaliteitswijziging, vooral bij nieuw- en herbouwprojecten), **geen afschrikwekkend karakter**. Dit heeft vooral te maken met het onbekend karakter van de problematiek bij het grote publiek, met een sluimerend en zelfs onderdrukt besef van de historische stedenbouwschending in hoofde van de bouwvertreders en met het aanvoelen van het 'recht op behoud'.

Bij diegenen die bewust geconfronteerd worden met historisch passief is er een duidelijke wens om **regelmatig** (vergund of als vergund) te zijn en om **rechtszekerheid** te hebben inzake eventuele herstelrisico's.

Er is ontegensprekelijk sprake van **boosheid, verdriet en frustratie** bij de eigenaars en de kandidaat-eigenaars (a) bij een van een rechtsvoorganger geërfde (en voorheen niet eens gekende) stedenbouwschending; (b) bij een stedenbouwschending na vernietiging van de vergunning; (c) bij een lange tijd na het begaan van de stedenbouwschending ingeleid straf- en hersteltraject (waarom ik?); (d) omdat niet tegen de gewone voorwaarden kan verkocht en gekocht worden; (e) wegens de regularisatiekost en (f) wegens de grote rechtsonzekerheid.

Tegelijk is er een verder **inbreukgedrag**, wegens (a) de bevroezing³⁰ van het historisch passief; (b) rechtsonzekere³¹

³⁰ Geen mogelijkheden tot verbouwing, functiewijzigingen en, behoudens bij een minnelijke schikking en de meerwaarde, tot belangrijke onderhoudswerken.

³¹ Er is een bestendige vrees voor strafvervolgning en herstellvordering, hetgeen leidt tot een hoge drempel voor een regularisatieaanvraag. In het bijzonder wordt gevreesd dat een regularisatieaanvraag alsnog aanleiding zal geven tot een hersteltraject.



en kostelijke regularisatie-mogelijkheden, (b) de vrees voor een straf- en hersteltraject³² of een verhoogd kadastraal inkomen en (c) een nog steeds gebrekkige handhaving bij interne verbouwingen of functiewijzigingen.

De effecten voortvloeiend uit de rechtsonzekerheid kunnen bestreden worden door diverse instrumenten zoals een verlaging van de regularisatiedrempel voor historisch passief (voorstellen 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 23 en 24), door een legaliteitsattest (voorstel 26) en door een bijzondere regularisatievergunning (voorstel 27). Nieuwe inbreuken kunnen verhinderd worden door een krachtdadig handhavingsbeleid (voorstel 14) en door een proactief regularisatiebeleid (voorstel 07).

(b) In hoofde van de overheid

Opvallend is de veelal **passieve houding** van lokale overheden ten opzichte van het historisch passief... tenzij bij een formele regularisatieaanvraag. De historische stedenbouwschending wordt niet geverbaliseerd, noch genotuleerd in het vergunningenregister. Het beginsel 'wat niet weet, niet deert' lijkt meestal te gelden, alhoewel er in de grote steden uitzonderingen op deze regel zijn. Niet zelden wordt informeel voorgesteld om geen regularisatieaanvraag in te dienen voor wat niet regulariseerbaar is. Bij een formele regularisatieaanvraag worden de zaken altijd op scherp gesteld.

Hieraan kan verholpen worden door een proactief regularisatiebeleid (voorstel 07), bijvoorbeeld door middel van vertrouwelijke regularisatiechecks (voorstel 25).

Tegenover de passiviteit van de meeste lokale besturen, staat de **hardnekkigheid** waarmee sommige gewestelijk stedenbouwkundig inspecteurs ook historische stedenbouwschendingen alsnog aanpakken met onverjaarbaarheidsargumenten en soms zelfs wettigheidsexcepties bij toepassing van artikel 159 Grondwet.

Er is een grote vraag om meer rechtszekerheid aangaande de verjaarbaarheid van stedenbouwschendingen, desnoods na samenwerking met de federale overheid (voorstel 31). Er kan overwogen worden om decretaal te voorzien dat het instrument van de wettigheidsexceptie tegen een vergunning, een aanleg- of uitvoeringsplan een voorafgaandelijke toelating vereist van de leidende ambtenaar (voorstel 18).

(c) In hoofde van tussenpersonen

Er zijn nogal wat frustraties over het **parapluedrag**³³ van tussenpersonen (notaris, architect, aannemer,...) wegens vrees voor persoonlijke aansprakelijkheid.

Zowel de vertrouwelijke regularisatiecheck (voorstel 25) als het legaliteitsattest (voorstel 26) als de bijzondere regularisatievergunning (voorstel 27) kunnen een oplossing bieden. Daarnaast kan gedacht worden aan een verhoogde responsabilisering van de tussenpersonen (voorstel 34).

³² Met het gekende 'carousel-risico' van regularisatie-, gerechts- en vrijwaringsprocedures

³³ Dit betekent dat betrokkenen weigeren mee te werken aan de overdracht van of vergunningsaanvraag aangaande een historischpassiefgoed.



7 Oplossingen voor het historisch passief

7.1 Inleiding

7.1.1 Ruimtelijke wanorde?

Nog steeds is de Vlaamse ruimtelijke ordening, met inbegrip van de stedenbouwhandhaving, niet in rustig vaarwater terecht gekomen.

‘Het leek wel of de [Stedenbouw]wet van 29 maart 1962 op de ruimtelijke ordening meer dan drie decennia lang meer ruimtelijke wanorde dan orde heeft gebracht. Niets is echter minder waar. Niet de wet heeft onze omgeving zo lelijk gemaakt. Wel de onwil om hem toe te passen heeft daarvoor gezorgd.’ Zo leidt Jan Van den Berghe het hoofdstuk ‘Handhaving ruimtelijke ordening’ in het Zakboekje ruimtelijke ordening 2016 in. De inleiding eindigt al even somber: *‘De laatste jaren heeft de overheid de mond vol van deregulering. Behalve als het over handhaving gaat. Die kan blijkbaar niet ingewikkeld genoeg gemaakt worden voor sommige van haar eigen handhavers. Wie zijn ogen open houdt, ziet misschien parallellen met de milieu-, fiscale en sociale handhaving. En wie de andermaal gewijzigde Vlaamse Codex leest, kan misschien vrezen voor de slagkracht van de stedenbouwkundige inspecteurs. De Vlaamse Ombudsman pleitte naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen 2012 voor een consequente handhaving. Hij lijkt wel een roepende in de woestijn. En wie het jaarverslag 2013 van de ombudsman leest, kan dit alleen maar bevestigen’.*³⁴

Dit is toch wel een pessimistische visie op de Vlaamse ruimtelijke ordening en in het bijzonder op de stedenbouwhandhaving.³⁵

De uitdagingen in het Vlaamse ruimtelijkeordeningsrecht zijn groter dan enkel maar het stedenbouwkundig handhavingrecht. De moeilijkheden die tot op vandaag bestaan om complexe projecten te realiseren zijn daarvan een bewijs. De oplossingen daarvoor zijn niet vanzelfsprekend. Hierbij enkele denkpijpen. Waarom niet de grote, misschien zelfs overmatige rechtsbescherming in het Vlaamse ruimteordeningsrecht³⁶ in vraag te stellen?³⁷ Waarom niet de MER-reglementering vereenvoudigen? Waarom wordt artikel 159 Grondwet niet in herziening gesteld?³⁸ Waarom niet, na een wijziging van de planschaderegeling³⁹, overgaan tot een volledige herziening van de gewestplannen om achterhaalde en inmiddels onwenselijke planologische opties bij te sturen?⁴⁰ Deze denkpijpen gaan evenwel de scope van dit onderzoek te buiten.

Niettemin kan moeilijk ontkend worden dat er in Vlaanderen jarenlang wat meer of anders werd gebouwd dan eigenlijk vergund en soms zelfs geheel onvergund, terwijl aan de uitvoering – zowel op het niveau van de vergunning⁴¹ als de handhaving⁴² – er heel wat schortte. De inspectie en de handhaving van

³⁴ J. VAN DEN BERGHE en P. VANSANT, ‘Handhaving ruimtelijke ordening’, in I. LEENDERS e.a., *Zakboekje ruimtelijke ordening 2016*, Mechelen, Wolters Kluwer, pag. 637. In de elektronische versie van het Zakboekje wordt Jan Van den Berghe als auteur van de inleiding benoemd.

³⁵ P. VAN ASSCHE schrijft in de inleiding bij het hoofdstuk ‘Handhaving ruimtelijke ordening’ van het Zakboekje ruimtelijke ordening 2017 (in I. LEENDERS e.a., *Zakboekje ruimtelijke ordening 2017*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, pag. 652: *‘De statistiek van de handhaving daalt, maar niet noodzakelijk of bewezen omwille van verminderd aantal misdrijven. De beweging naar meer rechtstaat is allang weer verlaten. Met een ongeziene snelheid volgen de wijzigingen van de regelgeving elkaar op’.*

³⁶ Na de bezwaarprocedure kan een door het college afgegeven omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen worden aangevochten voor de deputatie, de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de Raad van State (= 4 aanleggen). Tegelijk kan de onwettigheid van de vergunning worden opgeworpen voor de voorzitter op eenzijdig verzoekschrift, voor de tegensprekelijke kortgedingrechter, voor de schadevergoedingsrechter, enz. De Codextrein neemt alvast een aanzet door het beroepsrecht in vergunningen te beperken tot hen die een bezwaar hebben ingediend.

³⁷ Hoe meer de benadeelden van een stedenbouwschending moeten vrezen voor eindeloze en kostelijke procedures, hoe groter de aantrekkingskracht van onvergund handelen voor de stedenbouwschenders.

³⁸ Daardoor wordt nieuw historisch passief vermeden.

³⁹ De bestaande regeling is soms verhinderend om tot een planbestemming over te gaan en dit terwijl de grond nooit invulling heeft gekregen van de gewestplanbestemming en deze bestemming een ‘cadeau’ van de overheid is geweest. Dergelijke oefening is onvermijdelijk delicaat.

⁴⁰ Zie de discussie over de betonstop: <http://www.demorgen.be/binnenland/vlaanderen-moet-er-radicaal-anders-gaan-uitzien-b7ae8229/>.

⁴¹ I. DE SOMERE (‘Het enge sectorale beoordelingskader in de ruimtelijke ordening doorbroken? Onderzoek naar de zin en onzin van watertoetsen, natuurtoetsen, habitattoetsen, enz.’, *TMR* 2008, pag. 148) poneerde nog in 2008 dat de toekenning van al te ruime vergunningsbevoegdheden van het college van burgemeester en schepenen ‘zou er immers al te vaak toe leiden dat bijvoorbeeld vergunningen verleend worden niettegenstaande de desbetreffende voorwaarden niet vervuld zijn en dit uit politieke overwegingen – met name de angst om kiezers te verliezen – of uit ‘vriendjespolitiek’.

⁴² http://www.standaard.be/cnt/dmf07072008_007



stedenbouwschendingen stond niet altijd even hoog op de politieke agenda. Er is hierdoor na verloop van tijd heel wat historisch passief ontstaan.

Eerst in de jaren '90 van de vorige eeuw kwam de kentering en werd daadwerkelijk ingezet op een meer performante handhaving. Van weeromstuit werden de gewestelijk stedenbouwkundige inspecteurs wel zeer actieve en machtige stedenbouwhandhavers, met als gevolg dat de bulldozer heel even hét beeld werd van de Vlaamse stedenbouwhandhaving.⁴³

De restauratiebeweging kwam al snel met het Verjaringsdecreet van 4 juni 2003, de beperkingen van de beroepsmogelijkheden van de GSA⁴⁴ en het *onder curatele stellen*⁴⁵ van de GSI door de HRH.

Ook de tegenreactie van de stedenbouwinspectie is fel ten bewijze de juridische strijd over de verjaring van stedenbouwschendingen⁴⁶, over de niet-eensluitende adviezen en de dwangsombevoegdheid van de HRH⁴⁷, over de toepassing van artikel 159 Grondwet tegen een regularisatievergunning⁴⁸, enz.

Het langdurige, open conflict tussen de decreetgever en stedenbouwhandhavers is geen goede zaak in het licht van een performant ruimtelijkeordeningsbeleid. Om een idee te geven van de intensiteit van de juridische strijd: enkel maar het laatste decennium zijn er tientallen arresten van het Grondwettelijk Hof en honderden arresten van het Hof van Cassatie geveld over herstellvorderingen.

Dat het Vlaamse stedenbouwkundige handhavingsrecht zo complex is, is mede de resultante van dit conflict.

Met de rechtszekerheid zit het ondertussen niet zo goed. Integendeel, de rechtsonzekerheid over in het bijzonder de 'verjaring' van stedenbouwschendingen en herstellvorderingen is op vandaag groot. Komt daarbij dat de keerzijde van de decriminalisering van sommige stedenbouwschendingen, van de verjaring van stedenbouwschendingen en van herstellvorderingen, van de adviesverplichting van de HRH, van de wettigheidstoets van herstellvordering, van een genuanceerde handhaving... bijkomend historisch passief is. De betrachting om aan de burger rechtszekerheid te bieden heeft geleid tot meer rechtsonzekere historischpassiefgoederen.

7.1.2 Mentaliteitsommeslag

Er kan niet ontkend worden dat er de laatste decennia een mentaliteitsommeslag tot stand is gebracht. Voor de meeste burgers is het geen vanzelfsprekendheid meer om een stedenbouwschending te begaan. Zij beseffen dat zulks maatschappelijk onaanvaardbaar is, dat zij daarmee in de fout gaan en voor deze fout kunnen aangesproken en dus gesanctioneerd kunnen worden. Het is belangrijk dat deze alertheid behouden blijft.

Er is evenwel nog werk aan de winkel. De alertheid blijkt immers hoofdzakelijk te bestaan bij nieuwbouw, veel minder bij interne verbouwingen of bij functiewijzigingen of strijdig gebruik. Het is belangrijk dat ook nieuwe Vlamingen beseffen dat stedenbouwschendingen niet kunnen.

Hoe dan ook doet de mentaliteitsommeslag niets af aan het eerder bekomen historisch passief.

⁴³ <https://www.nrc.nl/nieuws/1999/01/18/vlaamse-illegale-bouwers-vrezen-bulldozer-7431383-a793665>

<http://www.hbvl.be/cnt/oid23035/archief-we-zullen-eindelijk-handhaven>

⁴⁴ De artikelen 4.7.21, § 2 en 4.8.11, § 1 VCRO.

⁴⁵ Jan Van den Berghe (in I. LEENDERS e.a., *Zakboekje ruimtelijke ordening 2016*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2015, pag. 638) schrijft verbitterd: 'Wie de regeringsverklaring van de Vlaamse Regering leest, merkt op dat ruimtelijke ordening vooral in het teken van de economische expansie staat. Regels mogen geen hinder zijn. In de regeringsverklaring 2014-2019 is handhaving nauwelijks 4 lijnen aandacht waard. De ambtshalve uitvoering van vonnissen is zo goed als stilgevallen, de bouwinspectie is onder curatele gesteld van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid, het aantal herstellvorderingen is gedecimeerd, ... Wie om zich heen kijkt, stelt vast dat het aantal bouwmissdrijven niet vermindert. De beweging naar meer rechtstaat is allang weer verlaten'.

⁴⁶ Zie bv. P.J.DEFOORT, 'Heeft strafbaar ruimtegebruik een aflopend of een voortdurend karakter? Op zoek naar de wil van de wetgever', *TROS* 2014, pag. 5-36. Zie tevens: J. BELEYN, 'Cassatie zet het gebruiksmisdrijf op scherp', *TOO* 2016, pag. 456-459.

⁴⁷ <https://www.rwo.be/language/nl-NL/Home/De-Hoge-Raad-voor-het-Handhavingsbeleid/Nieuws>

⁴⁸ <https://www.vlaamsparlament.be/commissies/commissievergaderingen/938019/verslag/941211>

<https://www.vlaamsparlament.be/commissies/commissievergaderingen/1035483/verslag/1036765>



7.1.3 De prangende vraag om een oplossing voor het bestaande historisch passief

Alhoewel het historisch passief maatschappelijk niet ontwrichtend is, blijkt uit de effectenstudie dat er best aan wordt verholpen: de ruimtelijke, juridische, financieel-economische en menselijke effecten zijn immers te groot om niet in te grijpen. Niettegenstaande het bestaan van een wetsschending en niettegenstaande is nagelaten aan deze wetsschending een einde te maken, lijkt de maatschappij – en in het bijzonder de eigenaars van historischpassiefgoederen - de duurzame, rechtstreekse en onrechtstreekse negatieve effecten van het historisch passief als *onbillijk* aan te voelen. Historische stedenbouwschendingen worden beschouwd als een symptoom van vroegere tijden. De Vlaamse overheid zoekt naar een oplossing voor het probleem van het historisch passief.⁴⁹

De nu reeds bestaande en voorziene specifieke⁵⁰ oplossingen voor het historisch passief, zoals het vermoeden van vergunning van bestaande constructies van vóór de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet of van de gewestplannen⁵¹, de minnelijke schikking⁵², de bouw- of aanpassingswerken⁵³ en de meerwaarde^{54/55}, het asbuiltattest⁵⁶, de al te rechtsonzekere verjaring van stedenbouwschendingen⁵⁷ met de decriminalisering van het instandhoudingsmisdrijf⁵⁸ en van bestemmingsstrijdige, niet vergunningsplichtige handelingen⁵⁹ en de verjaringsregels van betreffende het publieke herstellvorderingsrecht⁶⁰ en ten slotte de verjaring van de herstelmaatregel⁶¹ vatten niet het gehele historische passief en/of verhelpen onvoldoende aan de problematische verhandelbaarheid en gebruiksmogelijkheden van historischpassiefgoederen.⁶²

Wellicht het meest prangende probleem is de afwezigheid van een rechtszekere status voor historischpassiefgoederen met daaraan gekoppeld, de op heden bestaande rechtsonzekerheid.

7.1.4 Een eerdere poging tot een globale oplossing voor het bestaande historisch passief is mislukt

Het is niet de eerste maal dat de decreetgever een globale oplossing zoekt voor het historisch passief. Ooit luidde artikel 149, §1, derde lid DORO als volgt:

‘Voor de misdrijven waarvan de eigenaar kan aantonen dat ze werden gepleegd voor 1 mei 2000 kan in principe steeds het middel van de meerwaarde worden aangewend, tenzij in één van de volgende gevallen:

1° bij het niet naleven van een bevel tot staking;

2° indien het misdrijf onaanvaardbare stedenbouwkundige hinder veroorzaakt voor de omwonenden;

⁴⁹ Zie de verwijzingen in hoofdstuk 1.3.

⁵⁰ Niet-specifieke maar niettemin impactrijke oplossingen zijn o.a. de verhoging van de vergunningsdrempels (= de uitbreiding van de vrijgestelde handelingen in het Vrijstellingsbesluit van 16 juli 2010) en de mogelijkheden tot – weliswaar – beperkte afwijking van stedenbouwkundige voorschriften in artikel 4.4.1 VCRO.

⁵¹ Bij constructies na de Stedenbouwwet, maar voor het gewestplan is er een weerlegbaar vermoeden, zodat historisch passief overblijft. Bovendien is er na de gewestplannen nog een zeer aanzienlijk historisch passief ontstaan.

⁵² De artikelen 6.1.51 e.v. VCRO.

⁵³ Artikel 6.1.41 VCRO.

⁵⁴ Artikel 6.3.1 VCRO.

⁵⁵ Bij een uitgevoerde meerwaarde en minnelijke schikking is er weliswaar een recht op gebruik en behoud (met zelfs stabiliteitswerken), maar de constructie is noch vergund, noch is er een vermoeden van vergunning. Het betreft zodoende een juridisch ‘gedoogde’ constructie waarop enkel het voordeel van artikel 6.1.58 VCRO geldt.

⁵⁶ Artikelen 4.2.7 e.v. VCRO. Dankzij het asbuiltattest worden stedenbouwschendingen in het daglicht gebracht. De validatie van het attest leidt tot een vermoeden van vergunning, maar kan enkel toegepast worden op marginale afwijkingen.

⁵⁷ Volgens P. FLAMEY, J. BOSQUET en F. JUDO (Het handhavings- en verjaringsdecreet Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw, Larcier, 2004, pag. 94) was het ‘ontegensprekelijk’ de bedoeling van de decreetgever om een oplossing te brengen voor het historisch passief, waarbij de overheid jarenlang een gedoogbeleid heeft gevoerd, en waarbij zodoende de blijvende strafbaarstelling van het voortdurend misdrijf als problematisch werd ervaren. De auteurs stellen dat niet alleen de strafrechtelijke veroordeling na jaren van gedogen als onbillijk wordt ervaren, maar vooral de herstellvordering die al te dikwijls kan leiden tot afbraak van een constructie, die reeds jarenlang zonder enig probleem kon blijven bestaan. In dezelfde zin: A. DE NAUW, P. FLAMEY en J. GHYSELS, Milieustraf- en milieustrafprocesrecht. Actuele vraagstukken, Larcier 2005, pag. 114, met kruisverwijzingen naar uitspraken van minister Van Mechelen. Het nieuwe verjaringsregime heeft niet het beoogde effect gehad. Van meet af aan is er een juridische discussie geweest over de draagwijdte van het verjaringsregime, waarbij in het bijzonder de combinatie van het bestemmingsstrijdig gebruik (het zgn. gebruiksmisdrijf) en de eenheid van opzet de facto leidt tot een ‘onverjaarbaarheid’ van tal van stedenbouwschendingen. Bovendien blijven stedenbouwschendingen in ruimtelijk kwetsbaar gebied even ‘onverjaarbaar’ als voordien. Maar vooral bekomt de constructie of het gebruik na verjaring geen *status*. Er zijn geen basisrechten inzake verbouwen, herbouwen of uitbreiden. Er is rechtsonzekerheid over welke onderhoudswerken mogelijk en niet mogelijk zijn.

⁵⁸ De artikelen 6.1.1, vierde lid en 6.1.2 VCRO.

⁵⁹ Artikel 4.4.1, § 3, derde lid VCRO.

⁶⁰ Artikel 6.1.41, § 5 VCRO.

⁶¹ Artikel 2262bis, §1 BW *juncto* artikel 6.1.46, laatste lid VCRO. De verjaring van de herstelmaatregel leidt weliswaar tot een gedoogde constructie, waaraan evenwel geen (basis)rechten verbonden zijn.

⁶² Binnen ruimtelijk kwetsbaar gebied is er zonder meer een onverjaarbaarheid van stedenbouwmisdrijven en daarbuiten is er onzekerheid omwille van de voortdurende discussie over voortgezette misdrijven en bestemmingsstrijdig gebruik. Maar zelf al is er een juridisch gedoogde constructie of gebruik, dan nog blijft de situatie van de gedoogde handeling onduidelijk: wat kan en wat kan niet meer?

3° indien het misdrijf een zwaarwichtige en onherstelbare inbreuk vormt op de essentiële stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming krachtens het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg'

Het kwam erop neer dat bij alle stedenbouwschendingen van vóór 1 mei 2000 de meerwaardevordering de prioritaire herstelmaatregel werd.⁶³

Initieel was de referentiedatum 1 januari 1995. In het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State werd de vraag gesteld of deze referentiedatum voldoende pertinent is in het licht van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel.⁶⁴ Het antwoord van het Grondwettelijk Hof in de arresten nr. 136/2004⁶⁵ en 14/2005⁶⁶ was alvast dat de referentiedatum van 1 mei 2000 niet verzoenbaar was met het in de Grondwet verankerde gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel. De gebrekkige motivering van de verlate referentiedatum zat daar voor veel tussen.

7.2 Doelstellingen van het historischpassiefbeleid

Hét historisch passief bestaat niet. Het betreft de meest diverse stedenbouwschendingen waarbij elke casus net iets anders is. Toch is er een gemeenschappelijke factor. Onder historisch passief wordt in deze studie verstaan, de niet herstelde stedenbouwschendingen van méér dan 10 jaar oud waaromtrent geen publieke herstelprocedure lopende of meer lopende is. De gevolgen van het historisch passief zijn onaangenaam, zelfs problematisch, maar niet maatschappelijk ontwrichtend.

Het historisch passief is sinds de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet van 29 maart 1962 gestaag gegroeid en wordt in de stedenbouwpraktijk als problematisch ervaren. Zowel het screeningsonderzoek, als het effectenonderzoek, als het overleg met het expertenpanel bevestigden het uitgangspunt van de Vlaamse overheid, met name dat een oplossing gewenst is.

Het is de bedoeling om het historisch passief te reduceren.⁶⁷

⁶³ Het is zinvol om de toelichting die heeft geleid tot deze bepaling (waarbij de referentiedatum oorspronkelijk 1 januari 1995 was) in herinnering te brengen: 'Dat heeft als consequentie dat er vragen kunnen worden gesteld over de opportuniteit en de legitimiteit van het overheidsoptreden m.b.t. het uitvoeren van de oudere vonnissen. De cruciale vraag is of de overheid, na een zo lange periode van niet-handelen, nog over voldoende legitimiteit beschikt om het vonnis onverkort uit te voeren, temeer er in de periode voor 1995 eenvoudigweg geen ambtshalve uitvoeringen werden voltrokken, waardoor een bouw misdrijf, uit het oogpunt van de burger, feitelijk door de overheid werd gedoogd. Het is dan ook evident de verjaringstermijn te verkorten, omdat men van een overheid moet kunnen verwachten dat ze binnen een redelijke termijn optreedt. Het feit dat het overheidshandelen binnen een redelijke termijn moet gebeuren, is ook terug te vinden in een aantal arresten van de Raad van State; bovendien sluit het nauw aan bij de bepalingen van artikel 11 van het Verdrag inzake de rechten van de mens. Gezien de trendbreuk (van een feitelijk gedoogbeleid naar een actief handhavingsbeleid) inzake overheidshandelen dateert van 1995 lijkt een pragmatische aanpak wenselijk. Zo'n pragmatische aanpak zou er bijvoorbeeld in kunnen bestaan de bouw misdrijven die dateren van voor 1995 op een zo maximaal mogelijk wijze financieel te bestraffen terwijl tegen de overduidelijke inbreuken die dateren van na 1995 consequent, kordaat en binnen redelijke termijn wordt opgetreden. De vraag rijst nu wat een overduidelijke of ernstige inbreuk is en wat niet. Als we geen rekening houden met de aard van het bestemmingsvoorschrift kunnen we als enige maatschappelijk relevante criterium het feit aanhalen of er binnen een redelijke termijn een proces-verbaal werd opgesteld. Gezien het voorgaande stellen we voor om via een decreetswijziging in artikel 149, § 1, 4°, te stipuleren dat 'het misdrijf wordt vermoed een inbreuk te zijn op de essentiële stedenbouwkundige voorschriften indien het misdrijf voorkomt op een nog nader vast te leggen lijst van flagrante of ernstige inbreuken'. Door die bepaling moet in de betreffende gevallen het middel van de vordering voor meerwaarde uitgesloten kunnen worden. Uit de courante rechtspraak blijkt dat het innen van een meerwaarde geenszins kan worden gelijkgesteld met een vergunning, waardoor aan de desbetreffende (gedoogde) constructie geen vergunningsplichtige werken meer worden uitgevoerd. Anders geformuleerd: aan dergelijke gedoogde, maar niet-vergunde constructies kunnen uitsluitend niet-vergunningsplichtige werken worden uitgevoerd. Anderzijds zijn onderhouds- en instandhoudingswerken die betrekking hebben op de stabiliteit (vervangen dakspanten e.d.) per definitie vergunningsplichtig. Een feitelijk gedoogbeleid, zou in principe ook een verder normaal beheer als goede huisvader kunnen veronderstellen.

(...)

Het 1° bepaalt dat de stedenbouwkundig inspecteur zijn herstellorderingen slechts bij het parket kan inleiden na het bindende advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid. Het 2° geeft opnieuw de mogelijkheid om vorderingen voor meerwaarde in te stellen voor bouwwerken die behoren tot het zogenaamde 'historische passief', zelfs als die gelegen zijn in b.v. ruimtelijk kwetsbare gebieden. Na 1995 zal een vordering voor meerwaarde niet mogelijk zijn indien het misdrijf een ernstige inbreuk is op de essentiële stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming krachtens het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg.

De overige gevallen, waarin de vordering voor meerwaarde niet mogelijk is, blijven behouden, met name:

- bij herhaling van een misdrijf (de zogenaamde recidive)
- bij het niet-naleven van een bevel tot staking (zodat het stakingsbevel van kracht blijft)
- indien het misdrijf onaanvaardbare stedenbouwkundige hinder veroorzaakt voor de bureu (om te vermijden dat onaanvaardbare misdrijven kunnen worden afgekocht).

De bedoeling van 2° is dus dat het 'historische passief' maximaal via het middel van de vordering voor meerwaarde moet worden opgelost, tenzij het misdrijf dat daartoe behoort, voorkomt op een limitatieve en nominatieve lijst die de Vlaamse regering vaststelt'.

⁶⁴ <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2002-2003/g1566-4.pdf>

⁶⁵ <http://www.const-court.be/public/n/2004/2004-136n.pdf>

⁶⁶ <http://www.const-court.be/public/n/2005/2005-014n.pdf>

⁶⁷ <https://www.vlaamsparlement.be/plenaire-vergaderingen/1017582/verslag/1018189>



De oplossingsvoorstellen die verder besproken worden moeten steeds afgewogen worden tegenover het **nulalternatief**, dit is dat alles blijft zoals het vandaag is.

7.3 Een integraal historischpassiefbeleid binnen een integraal ruimtelijkeordeningsbeleid

Meer dan voorheen wordt van de lokale besturen verwacht dat zij een integraal ruimtelijkeordeningsbeleid voeren, ingebed in een integraal omgevingsbeleid, met daarin een integrale, horizontale, professionele en doelbewuste aanpak van stedenbouwschendingen. Telkens staat de dubbele doelstelling om nieuw historisch passief te vermijden en bestaand historisch passief op te lossen centraal.

Zulks vergt een doordachte organisatiestructuur waarbij de gemeentelijke omgevingsambtenaar en de gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur nauw samenwerken, niet alleen voor een betere planning, niet alleen voor een beter vergunningenbeleid, niet alleen voor een efficiënter handhavingsbeleid, maar voor een beter ruimtelijkeordeningsbeleid. Zonder planning kan het ruimtelijkeordeningsbeleid niet gematerialiseerd worden. Zonder vergunningen zijn ruimtelijke plannen betekenisloos. Zonder handhaving zijn plannen en vergunningen irrelevant. Het komt er *de facto* op neer dat er een **historischpassieftoets** wordt uitgeoefend bij elke voorgenomen beslissing inzake ruimtelijke ordening.⁶⁸

Idealiter wordt er bij de besluitvorming ook op Vlaams en provinciaal niveau steeds rekening gehouden met de effecten op het bestaande en het toekomstige historisch passief.

Hieronder schetsen we de **krachtlijnen van een integraal historischpassiefbeleid**:

7.3.1 Een performante, ontradende handhaving om nieuw historisch passief te vermijden

Uit het effectenonderzoek is alvast deze consensus gebleken: er moet maximaal ingezet worden op het vermijden van nieuw historisch passief. Immers, er mag vooral niet vergeten worden dat het historisch passief stedenbouwschendingen betreft (destijds zonder onderscheid stedenbouwsmisdrijven) dewelke in beginsel een negatieve impact hebben op de goede ruimtelijke ordening en die ook tot frustraties kunnen leiden bij de omwonenden van de historische stedenbouwschending. Meer nog, het onverlet laten van stedenbouwschendingen vermindert het draagvlak om conform de stedenbouwkundige vergunning en de ruimtelijke ordeningsreglementering te handelen.⁶⁹

Heel terecht wordt in de Vlaamse stedenbouwhandhaving nu al de nadruk gelegd op preventie⁷⁰, eerder dan op repressie. En binnen de remediëring wordt al evenzeer terecht de nadruk gelegd op een snelle repressie. Tijd is zonder meer een vijand van een efficiënt handhavingsbeleid.

Dat er de laatste jaren werk is gemaakt van een meer efficiënte stedenbouwhandhaving, is niemand ontgaan. Zulks heeft geleid tot een mentaliteitswijziging die een einde heeft gemaakt aan een jarenlange *laisser-faire-politiek*. Burgers beseffen steeds meer dat zij niet straffeloos nieuwe stedenbouwschendingen kunnen begaan. Het afschrikwekkend gehalte van de sancties die hen boven het hoofd hangen, moet groot genoeg zijn om deze mentaliteit aan te houden. Professionals moeten begrijpen dat hun bijdrage tot een nieuwe stedenbouwschending hen zuur kan opbreken, persoonlijk én professioneel. Een handhavingsbeleid kan maar krachtdadig zijn indien er duidelijk, openlijk en eenstemmig over wordt gecommuniceerd door alle bij de ruimtelijke ordening betrokken overheden.

⁶⁸ Zonder dat wordt voorgesteld om de historischpassieftoets te formaliseren. Er zijn wellicht al meer dan voldoende toetsen uit te voeren in het regelgevings-, plannings- en vergunningsproces.

⁶⁹ Lees hierover het [verslag van de Vlaamse ombudsman 2013](#) (pag. 24-25).

⁷⁰ Het vermijden of stilleggen van de onvergunde of bestemmingsstrijdige handeling.



De Vlaamse (huidige en toekomstige) **handhavingsregelgeving**⁷¹ scoort uitstekend qua afschrikwekkend karakter:

- De stedenbouwhandhaving wordt binnen de omgevingsregeling verder geprofessionaliseerd, zodanig dat naast de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs ook gemeentelijke stedenbouwkundig inspecteurs actief zullen zijn, die minder dan het college van burgemeester en schepenen gevoelig zullen zijn voor 'billijkheidsargumenten' tegenover nieuwe stedenbouwschendingen.
- Het stakingsinstrument blijft ook binnen het nieuwe Handhavingsdecreet een zeer efficiënt middel om stedenbouwschendingen te voorkomen, minstens zeer snel een halt toe te roepen.

Het is trouwens een goede zaak dat in de Codextrein de voorschriften van het Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening aangaande de temporele werking van stakingsbevelen decretaal verankerd worden. Ook het voorziene artikel 7.7.8 VCRO waardoor de rechtsgevolgen die verbonden zijn aan een bevel tot staking, dat is gegeven buiten de decretale termijnen, van rechtswege vervallen vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe regeling, wordt bijgetreden. In nogal wat gevallen is er enkel een stakingsbevel zonder herstellvordering. Deze gevallen zullen na verval van het stakingsbevel met zekerheid behoren tot het historisch passief en mee kunnen genieten van de door de Vlaamse decreetgever uitverkoren oplossing.

- Door een nieuw bestuurlijk pad te creëren naast het hersteltraject voor de strafrechter of voor de burgerlijke rechter, wordt de kans groot dat een vaststelling van een stedenbouwschending wel degelijk leidt tot een herstellvordering en, belangrijker nog, tot een herstelluitvoering.
- De hoogte van de straffen en boetes bij stedenbouwschendingen is hoog genoeg om een afschrikwekkend effect te hebben.
- De dwangsom blijft een nuttig instrument om een herstelluitspraak (als rechterlijke veroordeling of als bestuursdwang) af te dwingen, alhoewel een maximumbedrag kan vermijden dat het instrument te zwaar om dragen wordt en daardoor contraproductief. Het is een goede zaak dat terug wordt aangeknoopt in de Codextrein bij de mogelijkheid tot matiging van dwangsommen.
- Ook de financiële sancties tegenover stedenbouwschendingen zijn groot genoeg, temeer in acht genomen de mogelijkheden tot bijzondere verbeurdverklaring. De beste manier om een nieuw historisch passief te vermijden, is om nieuwe stedenbouwschendingen te vermijden, minstens om nieuwe stedenbouwschendingen zo snel als mogelijk te staken, dan wel zo spoedig als mogelijk na het ontstaan van de stedenbouwschending een herstellvordering in te leiden.

Een afschrikwekkende handhavingsregelgeving alleen volstaat echter niet. Een **daadwerkelijk afschrikwekkende handhaving** is evenzeer noodzakelijk. Daarbij is het van kapitaalbelang dat zo kort mogelijk op de bal kan worden gespeeld en dat zodoende zo spoedig als mogelijk wordt opgetreden door middel van raadgevingen, aanmaningen, stakingsbevelen, herstellvorderingen en boetes. Enkel bij een lik-op-stukbeleid vanwege de stedenbouwhandhavers, niet enkel bij zichtbare onvergunde bouwwerken, maar ook bij interne verbouwingswerken en bij functiewijzigingen (die blijkens het effectenonderzoek in belangrijke mate buiten schot blijven), zal de maatschappelijk gewenste mentaliteitswijziging doorgezet kunnen worden. Er is daarbij nood aan een grotere uniformiteit in de stedenbouwhandhaving, over alle Vlaamse gemeenten heen. Hoe minder stedenbouwschendingen in de toekomst, hoe minder toekomstig historisch passief.

Een krachtdadig handhavingsbeleid moet evenwel **niet blind of onredelijk** zijn, noch inhoudelijk, noch procedureel. Je moet maar de pech hebben dat je in het vizier komt van de stedenbouwhandhaver, terwijl talrijke andere stedenbouwschendingen onder de radar blijven. Er moet vermeden worden dat enkel wordt ingezet op het afschrikwekkend karakter van strenge herstellveroordelingen. Uit het screeningsonderzoek is gebleken dat een eenvoudig proces-verbaal vaak volstaat om de bouwheer tot stopzetting van de stedenbouwschending, tot regularisatie of tot 'vrijwillig' herstel aan te zetten. Door het expertenpanel werd de voorkeur gegeven aan een *zachtere* procedurele aanpak waar er eerst wordt aangemaand (en bijvoorbeeld de tijd wordt gegeven om een

⁷¹ Decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning en Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening.



regularisatievergunning in te dienen) om eerst, wanneer dit geen effect blijkt te hebben, over te gaan tot een *hardere* aanpak.

Een performant – krachtdadig, consequent en billijk - handhavingsbeleid is een delicate evenwichtsoefening.

Het open conflict⁷² tussen in het bijzonder de stedenbouwkundige inspecteurs en de decreetgever over de verjaring van stedenbouwschendingen en daarop geënte herstellvorderingen leidt niet enkel tot wederzijdse frustratie, maar ook tot een procedurelawine, tot een overmatige en steeds wijzigende handhavingsregeling en tot een grote rechtsonzekerheid bij de burgers en bij professionele tussenpersonen zoals advocaten, notarissen en architecten. Het is sterk aangewezen dat er meer dan vandaag een consensus bereikt wordt tussen de stedenbouwinspectie, de vergunningverlenende overheden en de Vlaamse regelgever over waar men heen wil gaan met de stedenbouwhandhaving.

7.3.2 Een afgeslankte planning om nieuw historisch passief te vermijden en om bestaand historisch passief op te lossen

In een individualistische maatschappij als Vlaanderen, met afwezigheid van grote groepswoningbouw- coöperaties zoals in Nederland, is er een uitgesproken wens tot zelfstandige architectuur, die niet altijd verenigbaar is met detaillistische bestemmings-, inrichtings-, verkavelings- en verordenende voorschriften.

Een al te uitgebreide, dirigistische en detaillistische planning leidt tot een verhoogd risico op stedenbouwschendingen en daardoor tot een verhoogd risico op historisch passief.

Dergelijke voorschriften gelden nochtans voor de bouwheer als wet. De miskennis ervan levert een stedenbouwschending op en kan leiden tot een herstellvordering en tot een sanctie (straf of boete).

Er is meer. Zeker als er maar weinig afwijkingsmogelijkheden zijn – en de generieke afwijkingsmogelijkheid van artikel 4.4.1 VCRO is beperkt – staan de stedenbouwkundige voorschriften van ruimtelijke aanleg- en uitvoeringsplannen en van verkavelingsvoorschriften de regularisatie van historisch passief in de weg.

De oplossing lijkt er ons in te bestaan dat de bestemmings- en inrichtingsvoorschriften worden beperkt tot het essentiële, minstens - als detaillistische bepalingen toch wenselijk zijn - dat er ruimere afwijkingsmogelijkheden worden geboden dan door artikel 4.4.1 VCRO.

Een mentaliteitswijziging bij de ruimtelijke planners is zinvol, waarbij men niet enkel uitgaat van de optimale planologische situatie, maar ook rekening wordt gehouden met de rechtsgevolgen van deze ‘optimale’ voorschriften. Opnieuw komt hier dus de **historischpassieftoets** aan bod.

Ruimtelijke planning kan ook een oplossing bieden voor historisch passief. Voor die stedenbouwschendingen die niet ‘gestraft’ zijn door middel van handhaving of waarvan de ruimtelijke impact te gering is om tot ‘bestrafing’ over te gaan, mag de deur van een planologische oplossing niet gesloten blijven. Het loutere bestaan op zich van een stedenbouwschending mag geen verhinderende factor zijn voor een planologische oplossing, bijvoorbeeld uitgelokt door een planologisch attest. De toetssteen daarbij is niet het al dan niet foutief gedrag van de betrokken burgers, maar wel de goede ruimtelijke ordening.

Het is niet eens ondenkbaar dat het resultaat van een stedenbouwschending een verbetering inhoudt van de plaatselijke ruimtelijke ordening. Waarom kan zulks niet planologisch bevestigd worden, en meer nog, waarom zou het niet planologisch kunnen verankerd worden als richtlijn voor toekomstige ontwikkelingen in de omgeving?

⁷² <https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/938019/verslag/941211>
<https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1035483/verslag/1036765>



7.3.3 Een performant vergunningsbeleid met minder vergunningsplichten om nieuw historisch passief te vermijden en een bijzondere status om bestaand historisch passief op te lossen

Burgers moeten beseffen dat hun project moet vergund worden. Zij moeten aanvaarden dat niet alle vergunningsaanvragen kunnen ingewilligd worden. Van hen mag verwacht worden dat ze zich houden aan de vergunningsvoorwaarden en aan een definitieve weigeringsbeslissing.

De kans dat burgers de verleende vergunningen (en de voorwaarden daarin) naleven en de weigeringsbeslissing respecteren en zodoende geen stedenbouwschendingen begaan, zal des te groter zijn bij afgeslankte stedenbouwkundige voorschriften en bij vereenvoudigde, afgeslankte vergunningsplichten.

Een performant vergunningsbeleid maakt dat ruimtelijk verantwoorde projecten worden vergund en ongeschikte projecten worden geweigerd.

Het kan niet betwist worden dat de Vlaamse regelgever al flink gesnoeid heeft in de vergunningsplichten. Dit is een goede zaak in het licht van het vermijden en terugdringen van historisch passief. Het is de moeite waard om deze vereenvoudigingsoefening verder te zetten om de vergunningsplicht voor te behouden tot wat ruimtelijk en stedenbouwkundig waarachtig relevant is.

Het is zinvol dat de vergunningverlenende overheid overgaat tot een **historischpassieftoets** voorafgaandelijk aan het opleggen van voorwaarden in een stedenbouwkundige vergunning of in een verkavelingsvergunning. Daarbij is het de vraag of de voorwaarde zich werkelijk opdringt in het kader van de goede ruimtelijke ordening. Hoe meer stedenbouwkundige voorwaarden, hoe groter de kans op nieuw historisch passief.

Verder is er nood aan een **wettelijke status voor die historischpassiefgoederen** die niet kunnen geregulariseerd of hersteld worden. Door een dergelijke status wordt rechtszekerheid gecreëerd en wordt een oplossing geboden aan de problematische verhandelbaarheid en bruikbaarheid van historischpassiefgoederen.

Bij de zoektocht naar een rechtszekere, redelijke en werkbare status van historischpassiefgoederen moet een juiste afweging gevonden worden tussen (a) de private belangen van de bouwvertreders en hun rechtsopvolgers; (b) het maatschappelijk belang van een normale verhandelbaarheid van onroerende goederen; (c) het publieke belang bij een goede ruimtelijke ordening en (d) de rechten van derden.

De juiste oplossing vergt een delicate evenwichtsoefening. Een *eerste vraag* is of er wel nood is aan een status voor historisch passief? Een *tweede vraag* is of er wordt geopteerd voor een eenmalige amnestie, dan wel voor een duurzame, niet in tijd beperkte oplossing die ook geldt voor toekomstig historisch passief? Een *derde vraag* is of de aanvraag om een status voor een historischpassiefgoed al dan niet vertrouwelijk kan behandeld worden? Een *vierde vraag* is bij wie men terecht moet voor het bekomen van een nieuwe status? Een *vijfde vraag* is of het toekennen van een wettelijke status al dan niet afhankelijk is van de impact van het historischpassiefgoed op de goede ruimtelijke ordening? Een *zesde vraag* is of een nieuwe status kan worden gegeven aan een historischpassiefgoed in ruimtelijk kwetsbaar gebied? Een *zevende vraag* is of de bouwvertreder ook toegang krijgt tot de nieuwe status? Een *achtste vraag* is of bij de oplossing van het historisch passief de nieuwe status uitdovende dan wel blijvende 'basisrechten' worden verleend. Een *negende vraag* is of een financiële kost is verbonden aan het bekomen van de nieuwe status? Een *tiende vraag* is welke rechtsbescherming wordt aangeboden in het proces tot het toekennen van een nieuwe status aan historischpassiefgoederen?

Deze en andere vragen werden uitvoerig besproken tijdens de vergadering van het expertenpanel (zie volgend hoofdstuk).



7.4 Dilemma's bij de zoektocht naar een status voor het historisch passief (10)

Op 28 maart 2017 werden de resultaten van het screenings- en effectenonderzoek toegelicht aan een expertenpanel.⁷³ De panelleden werden eveneens in kennis gesteld van de oplossingsvoorstellen.

Het gesprek werd gestructureerd rond een aantal 'provocerende' stellingen, die tegelijk ook de vertaling zijn van dilemma's in de zoektocht naar een integrale aanpak van historisch passief.

7.4.1 Dilemma 1. Er valt wel/niet te leven met de huidige status van het historisch passief (feitelijke gedoogzaamheid)

Er was een consensus binnen het expertenpanel dat er best een oplossing wordt gezocht voor het historisch passief. De situatie vandaag de dag geeft te veel rechtsonzekerheid en er zijn te veel negatieve effecten aan gekoppeld. De aanpak van het bestaande historisch passief moet erop gericht zijn het uitvoeren van minstens een minimum aan verbouwings- en instandhoudingswerken aan het desbetreffende onroerend goed mogelijk te maken.

Er werd opgemerkt dat er een spanningsveld bestaat in de huidige regelgeving: enerzijds kunnen stedenbouwschendingen verjaren en zou je er dus 'vanaf moeten zijn', maar anderzijds wordt de eigenaar of kandidaat-eigenaar geconfronteerd met de onmogelijkheid om nog een vergunning te krijgen. Je zit dan vast met je onroerend goed. Dit is een lacune.

7.4.2 Dilemma 2. Er moet wel/geen toets aan de goede ruimtelijke ordening gebeuren alvorens een historischpassiefgoed een status kan verwerven

Een belangrijke vraag is of bij de oplossing voor het historisch passief al dan niet rekening moet gehouden worden met de goede ruimtelijke ordening. Zowel bij het legaliteitsattest als bij de bijzondere regularisatievergunning wordt geen toets gemaakt aan de stedenbouwkundige voorschriften (bodembestemming, inrichtingsvoorschriften,...). Maar, moet bij de oplossing van het historisch passief enkel rekening gehouden worden met het tijds criterium of blijft de toets aan de goede ruimtelijke ordening het ultieme beoordelingscriterium?

Hierover was er geen eensgezindheid binnen het expertenpanel.

Sommigen meenden dat dit hét criterium is van de ruimtelijkeordeningsreglementering en dus ook betrokken moet worden in de oplossing van het historisch passief. Heel concreet is de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening niet anders dan bij een gewone vergunning of regularisatievergunning: in feite moet de vraag gesteld worden: 'Zou ik dit kunnen vergunnen als men het mij op voorhand had gevraagd?'

Door een panellid werd geargumenteed dat de lokale binding problematisch is. Er dreigt zowel *revanchisme* (alsnog de status weigeren wegens het belastende verleden), als *electoralisme* (uit vriendjespolitiek kwistig de status verlenen), als *verstardheid* (door de dagdagelijkse toepassing van de eigen stedenbouwkundige voorschriften groeit de overtuiging dat alles wat daar niet aan beantwoordt per definitie strijdig is met de goede ruimtelijke ordening'. Vandaar dat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening doorschuiven naar een bovenlokale instantie dan een oplossing zou kunnen bieden. Deze instantie zou de toets aan de goede ruimtelijke ordening kunnen doorvoeren, je bekomt dan een legaliteitsattest wat leidt naar een 'als vergunde' situatie.

⁷³ Waren aanwezig: Pieter-Jan Defoort, Jo Van Lommel (advocaten), Steven Denys, Michel Baranyah (rechterlijke macht), Klaartje Verbeke (lokale besturen), Els De Keyser, Catherine Croes (notarissen) en Vincent Van Den Broecke (architect), benevens Marieke Kindt, Sarah Bogaerts, Dirk Van Heuven, Arnout Dewaele en Dorien Geeroms.

Anderen stelden dat ‘de goede ruimtelijke ordening’ een vaag en subjectief criterium is en vonden het dus beter om bij de oplossing voor het historisch passief een ‘clean cut’ te maken (‘spons erover’) en de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening dan door te schuiven naar toekomstige vergunningsvragen. Het meteen betrekken van de goede ruimtelijke ordening als beoordelingscriterium dreigt een nieuwe rechtsonzekerheid te creëren.

Het antwoord op de vraag of wel of geen rekening moet gehouden worden met de goede ruimtelijke ordening bij de oplossing voor historisch passief kan ook genuanceerder beantwoord worden. Men kan zich voorstellen dat de legalisatie of bijzondere vergunning van een historisch passiefgoed dat beantwoordt aan het tijds criterium, enkel kan geweigerd worden indien het manifest indruist tegen de goede ruimtelijke ordening.

7.4.3 Dilemma 3. Er kan wel/niet een status gegeven worden aan een historischpassiefgoed in ruimtelijk kwetsbare gebieden

Sommige panelleden waren resoluut akkoord dat geen status kan gegeven worden aan historischpassiefgoederen in ruimtelijk kwetsbaar gebied. Anderen waren minder overtuigd en wezen er dan weer op dat er soms enkel op papier een ‘ruimtelijk kwetsbaar gebied’ bestaat. Wat vandaag wordt bestempeld als ruimtelijk kwetsbaar gebied, was dit niet noodzakelijk in het verleden en vice versa.

Voorgesteld werd om enkel uitdovende rechten toe te kennen of enkel een status te verlenen wanneer de herstellvordering effectief wordt verworpen.

7.4.4 Dilemma 4. Bij de oplossing van historisch passief moet wel/niet een gedeelte van de meerwaarde die werd bekomen dankzij de stedenbouwschending terugvloeien naar de maatschappij

Hierover bestond een principiële consensus, alhoewel werd tegengeworpen dat er een heel contentieux zal worden gecreëerd rond de hoegrootheid van de meerwaardevergoeding.

Geopperd werd om deze bedragen te gebruiken om het lokaal handhavingsbeleid te ondersteunen, want vaak kampt men daar nu met een tekort aan middelen.

De vraag werd gesteld of dergelijke meerwaardevergoeding enkel moet gekoppeld zijn aan de meerwaarde van het historischpassiefgoed, dan wel ook aan het financieel vermogen van de aanvrager?

7.4.5 Dilemma 5. De oplossing voor historisch passief moet eenmalig (amnestie)/duurzaam zijn

Hierover bestond geen eensgezindheid binnen het expertenpanel. Volgens sommigen gaat het om temporeel afgebakende stedenbouwschendingen waaraan een éénmalige amnestie kan verleend worden om het probleem geheel of grotendeels te doen verdwijnen. Naar de toekomst wordt vertrouwd op een krachtdadige handhaving. Anderen stelden dat men niet naïef moet zijn: men zal blijven stedenbouwinbreuken plegen, er zal steeds nieuw historisch passief blijven ontstaan en daaraan moet een continue oplossing geboden worden.

Er was binnen het expertenpanel wel een eensgezindheid dat moet vermeden worden dat het verlenen van een status voor historischpassiefgoederen een incentive zou zijn om nieuwe stedenbouwschendingen te begaan.

7.4.6 Dilemma 6. Er worden blijvende/uitdovende rechten toegekend aan historischpassiefgoederen

De keuze voor uitdovende rechten voor historischpassiefgoederen werd door een meerderheid van het expertenpanel afgewezen omdat dit de rechtsopvolgers met de problemen opzadelt.

Er werd geopperd dat (a) uitdovende rechten in de ruimtelijk kwetsbare gebieden wél een oplossing zouden kunnen bieden; (b) uitdovende rechten nuttiger kunnen gebruikt worden wanneer de historische stedenbouwschending de functie of het gebruik betreft, eerder dan een constructie.



doen op de impliciete bevoegdheden om af te wijken van de meldingsplicht van artikel 29, 1^e lid Sv?⁷⁴ Waarom enkel een uitzonderingsregime voor deze misdrijven? En wat met de openbaarheid van bestuur?

7.4.9 Dilemma 9. Wel/geen rechtsbescherming (inspraak en beroep) bij de oplossing voor historischpassiefgoederen

De vraag of rechtsbescherming wordt gegeven in hoofde van het betrokken publiek en of er beroepsrechten worden gegeven hangt uiteraard af van de keuze die gemaakt wordt hoe het historisch passief zal bestreden worden.

Bij de oplossing van het legaliteitsattest is men van oordeel dat er vanuit juridisch oogpunt geen rechtsbescherming moet geboden worden: na 15 jaar heeft men een declaratieve beslissing.

Bij de oplossing van de bijzondere regularisatievergunning moet, volgens de aangesproken experts, dezelfde rechtsbescherming voorhanden zijn zoals bij de gewone regularisatievergunning (openbaar onderzoek, mogelijkheid bezwaar indienen, mogelijkheid beroep, ...).

De vraag naar inspraak en rechtsbescherming kan ook anders dan louter instrumenteel bekeken worden met name vanuit ethisch – maatschappelijk – politiek oogpunt. Is het denkbaar en verantwoordbaar dat bij belangrijke beslissingen over stedenbouwschendingen geen inspraak en beroepsrechten worden toegekend aan de rechtstreeks belanghebbenden? Of zijn deze rechten voorbehouden aan *nieuwe* situaties terwijl de problematiek van het historisch passief *bestaande* situaties betreffen van (minstens) 10 jaar oud?

En ten slotte stelt zich de vraag of de (gewone of administratieve) rechter wel buiten spel gezet wordt als moet worden overgegaan tot een feitenbeoordeling, hetgeen het geval is bij de beoordeling van de ouderdom van een stedenbouwschending.

7.4.10 Dilemma 10. Bij de oplossing voor historisch passief moet wel/geen rekening gehouden worden met de goede trouw van de aanvrager

Staat het legaliteitsattest of de bijzondere regularisatievergunning enkel open voor aanvragers te goeder trouw (in beginsel dus niet voor de bouwovertreder)? Het expertenpanel zou dit onderscheid niet maken.

7.5 Oplossingsvoorstellen voor het vermijden en terugdringen van historisch passief (36)

De stedenbouwschending die vandaag wordt begaan en die niet wordt geregulariseerd of hersteld, wordt op termijn nieuw historisch passief.

In de oplossingsvoorstellen die hieronder worden geformuleerd wordt dan ook het onderscheid gemaakt tussen de **proactieve** oplossingsvoorstellen om nieuw historisch passief te vermijden en de **reactieve** oplossingsvoorstellen om het bestaand historisch passief aan te pakken, hetzij door het gebruik ervan te faciliteren, hetzij door het historisch passief op te lossen door regularisering, legalisering of herstel. De proactieve oplossingen hebben betrekking op het vermijden van stedenbouwschending en het snel aanpakken van stedenbouwschendingen. De reactieve oplossingen komen pas aan bod eenmaal, door het verstrijken van de tijd, de historische niet herstelde stedenbouwschending een historischpassiefgoed is geworden en daardoor als problematisch wordt ervaren.

De oplossingsvoorstellen kunnen betrekking hebben op het **planniveau**, op het **vergunningenniveau** en op het **handhavingsniveau**. Allen hebben ze tot doel om zoveel als mogelijk historisch passief op te lossen of, te doen

⁷⁴ Als een personeelslid van de overheid op de hoogte is van een misdrijf, dan *moet* hij of zij dat aangeven.



verdwijnen en zo min mogelijk historisch passief te creëren. De oplossingsvoorstellen zijn niet enkel juridisch van aard, er wordt ook aandacht besteed aan praktische oplossingsvoorstellen.

We gebruiken een **codering** bij de bespreking van de verschillende oplossingsvoorstellen:

- De oplossingsvoorstellen zijn ofwel **proactief** (4.4.1.), ofwel **reactief** (4.4.2.)
- De oplossingsvoorstellen hebben betrekking op **planning**, **vergunning** of **handhaving** dan wel zijn **gemengd van aard**
- De besproken oplossingsvoorstellen worden door ons hetzij **sterk aanbevolen**, **aanbevolen**, **afgeraden** of zijn te **overwegen**⁷⁵

Hieronder worden **36 oplossingsvoorstellen** kort toegelicht aan de hand van bovengaande codering. Vervolgens worden 2 oplossingsvoorstellen, het **legaliteitsattest** en de **bijzondere regularisatievergunning**, uitvoeriger besproken.

Alle oplossingsvoorstellen kunnen tegenover elkaar afgewogen worden in het licht van deze beginselen: **rechtszekerheid, de goede ruimtelijke ordening en rechtsbescherming.**

Rechtszekerheid in hoofde van de eigenaar⁷⁶ van het historischpassiefgoed, van diens rechtsvoorgangers en van diens rechtsopvolgers. De bedoeling is dat het historischpassiefgoed een status verwerft waardoor de huidige eigenaar zich niet in rechte moet richten tegenover de vorige eigenaar, terwijl een overdracht van het historisch passief goed aan een nieuwe eigenaar moet gefaciliteerd worden. De gewenste rechtszekerheid kan gerealiseerd worden door een status te geven aan het historischpassiefgoed.

De goede ruimtelijke ordening is traditioneel de ultieme toetssteen van het ruimtelijke ordeningsrecht.

Een additioneel aandachtspunt kan zijn, de inspraak van het betrokken publiek en de beroepsmogelijkheden van de eigenaar van het historischpassiefgoed.

Ten slotte moet bij elk van de oplossingsvoorstellen een (grond)wettigheidstoets gemaakt worden. De omstandigheid dat stedenbouwschendingen – vooralsnog – misdrijven kunnen zijn, leidt tot specifieke legaliteits- en bevoegdheidsrechtelijke vragen.

7.5.1 Proactieve oplossingsvoorstellen (22)

Voorstel 01	Minder stringente stedenbouwkundige voorschriften
Wat?	Teneinde de vergunnings- en dus ook de regularisatiemogelijkheden te vergroten, wordt aanbevolen om minder stringente en/of meer flexibele inrichtingsvoorschriften op te stellen in nieuwe ruimtelijke uitvoeringsplannen, stedenbouwkundige verordeningen en verkavelingsvergunningen. Hoe minder stringenter, hoe helderder, hoe eenvoudiger en hoe flexibeler de stedenbouwkundige voorschriften, hoe minder nieuwe stedenbouwschendingen en hoe meer regularisatiemogelijkheden voor historischpassiefgoederen. En dus ook: hoe minder nood aan een specifieke historischpassiefaanpak.
Opmerkingen	Het screenings- en het effectenonderzoek hebben ons geleerd dat heel wat stedenbouwschendingen niet te regulariseren zijn omwille van stringente stedenbouwkundige voorschriften.

⁷⁵ De opdrachtnemer wijst op de mogelijkheid, op het bestaan van een oplossingsvoorstel, zonder deze aan te bevelen.

⁷⁶ Of andere gerechtigde van een zakelijk recht of bezitter. Verder wordt telkens naar 'de eigenaar' verwezen.



	<p>Het is aangewezen dat bij de redactie van dergelijke voorschriften rekening wordt gehouden met de hypothese van schending en telkens de vraag te stellen en te beantwoorden of het voorschrift werkelijk de goede ruimtelijke ordening ondersteunt en of er kan van afgeweken worden (= historischpassieftoets).</p> <p>Deze stelling is een uiting van het eeuwige debat tussen flexibiliteit versus rechtszekerheid.</p> <p>Er werd door sommige leden van het expertenpanel opgeroepen om het kind niet met het badwater weg te gooien. Er moeten voorschriften blijven bestaan, zoniet zou iedereen zomaar alles kunnen doen wat men wil. Toch kunnen de voorschriften en voorwaarden anders ingevuld worden. In sommige steden is de stedenbouwkundige verordening zo strikt uitgewerkt dat als het ware geen enkel gebouw aan deze voorschriften kan voldoen. Bovendien kunnen te strikte regels maken dat een goed ontwerp onvergunbaar is. Daarom werd voorgesteld om eerder 'doelstellingen' te formuleren eerder dan strikte regels. Ook kan er meer zonegericht gewerkt worden dan vandaag. Door een panellid werd gesuggereerd om enkel voorschriften voor 'langs de buitenkant' te formuleren en de mensen 'binnen' gerust te laten, maar daar werd door anderen tegen ingebracht dat wat er 'binnen' gebeurt ook veel invloed kan hebben op 'buiten' (bv. mobiliteit). Tenslotte werd bekritiseerd dat sommige gemeenten volop gebruik maken van het subsidiariteitsbeginsel om overvloedig en gedetailleerd te reglementeren, om vervolgens weinig in te zetten op de handhaving van deze voorschriften.</p> <p>Een pannellid wees erop dat de verruiming van de afwijkmogelijkheden kan leiden tot een verhoging van de onvoorspelbaarheid en complexiteit van de ruimtelijkeordeningsregelgeving en -praktijk.</p>
--	--

Voorstel 02	In tijd beperken van stedenbouwkundige voorschriften
Wat?	Het tijdig vervangen of het in tijd beperken van aanlegplannen, van ruimtelijke uitvoeringsplannen, van verkavelingsvergunningen en van stedenbouwkundige verordeningen wordt aanbevolen .
Opmerkingen	<p>Na verloop van tijd kunnen aanlegplannen, uitvoeringsplannen, verkavelingsvergunningen of stedenbouwkundige verordeningen hun relevantie verliezen en zelfs contraproductief zijn. Verouderde, niet meer maatschappelijk gedragen stedenbouwkundige voorschriften doen nieuw historisch passief ontstaan en verhinderen de oplossing van bestaand historisch passief. Daarmee is een aanzet gegeven door de Codextrein, maar de systematische opheffing of vervanging van achterhaalde planvoorschriften is wenselijk.</p> <p>Daartegenover staat dat elke wijziging van ruimtelijke plannen een risico op speculatie met zich meebrengt.</p>

Voorstel 03	Meer afwijkmogelijkheden ⁷⁷ van stedenbouwkundige voorschriften
Wat?	Alhoewel de voorkeur uitgaat naar duidelijke, eenvoudige en minder stringente stedenbouwkundige voorschriften, kan tevens/tenminste overwogen worden om de mogelijkheden tot afwijking van stedenbouwkundige voorschriften uit te breiden.
Opmerkingen	Het screenings- en het effectenonderzoek hebben ons geleerd dat heel wat stedenbouwschendingen niet te regulariseren zijn omwille van stringente inrichtingsvoorschriften.

⁷⁷ Deze afwijkmogelijkheid kan zowel in de regelgeving als in de planning ingeschreven worden, maar moet gematerialiseerd worden in de vergunningenpraktijk.



	Hieraan kan verholpen worden door de afwijkingsmogelijkheden groter te maken dan thans door artikel 4.1.1 VCRO mogelijk is.
--	---

Voorstel 04	Minder vergunningsplichten
Wat?	Het wordt aanbevolen om ruimtelijk niet-significante handelingen niet vergunningsplichtig te stellen.
Opmerkingen	Er zijn de laatste jaren belangrijke inspanningen gedaan om de vergunningsplichten te verminderen. Een bijkomend onderzoek van de niet herstelde stedenbouwschendingen, historisch of niet, kan uitmaken of er ook nog andere inhoudelijke pijnpunten zijn.

Voorstel 05	Aanpassen van de vereiste van het hoofdzakelijk vergund karakter bij zonevreemde vergunningsaanvragen
Wat?	Het wordt sterk aanbevolen om artikel 4.4.10, §1, 2 ^e lid VCRO te wijzigen opdat meer stedenbouwschendingen en dus ook meer historisch passief gewoon regulariseerbaar worden.
Opmerkingen	Artikel 4.4.10, §1, 2 ^e lid VCRO bepaalt dat de voorwaarden van het hoofdzakelijk vergund karakter wordt beoordeeld <i>op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of in de gevallen vermeld in onderafdeling 3 (recent afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies of 4 (herstelwerken bij vernietiging of beschadiging door vreemde oorzaak, op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging.</i> Niet zozeer de vereiste van het hoofdzakelijk vergund zijn, maar wel het moment dat aan deze vereiste moet worden voldaan, is problematisch. De hamvraag is op welk moment de toets aan het beoordelingselement van de voorwaarden van het hoofdzakelijk vergund zijn van de te regulariseren, zonevreemde constructie, moet worden beoordeeld: op het ogenblik van het indienen van de regularisatieaanvraag, dan wel net voorafgaand aan het plegen van de stedenbouwschending? Doordat de decreetgever heeft gekozen voor de eerste oplossing ⁷⁸ wordt een hoge drempel opgeworpen voor de regularisatie van zonevreemde constructies, in het bijzonder voor wat betreft het aspect van de vergunningsplichtige functiewijziging.

Voorstel 06	Het onderscheid tussen verbouwen en herbouwen schrappen, minstens milderer
Wat?	Het wordt aanbevolen om het onderscheid <i>tussen verbouwen en herbouwen</i> als vergunningsmodaliteit op te heffen.
Opmerkingen	De onderscheiden behandeling van verbouw en herbouw is naar ruimtelijke impact moeilijk te verantwoorden en levert bij uitvoering in de praktijk heel wat stedenbouwschendingen op, - en dus ook historisch passief.

Voorstel 07	(Pro-)Actief regularisatiebeleid
Wat?	Het wordt sterk aanbevolen dat de gemeenten een proactief regularisatiebeleid voeren zodat, hetzij ambtshalve, hetzij na een informatievraag, hetzij ter gelegenheid van een vergunningsaanvraag in een dossier met een stedenbouwschending, vertrouwelijk contact wordt opgenomen met de eigenaar, die wordt aangespoord tot regularisatie. Zulks vergt bij voorkeur een vertrouwelijke aanpak (zie voorstel 25).

⁷⁸ Zie ook RvS 17 december 2015, nr. 233.270.



	Aan dit actief regularisatiebeleid kan een sensibiliseringscampagne worden verbonden.
Opmerkingen	<p>Thans wordt het handhavingsbeleid hoofdzakelijk gestuurd door klachten. Het voorbeeld van Zwevegem maakt nochtans duidelijk dat een actief regularisatiebeleid werkt.</p> <p>Als er een risico op strafrechtelijke vervolging of op een herstellvordering bestaat, dan dreigen historischpassiefsituaties die nochtans regulariseerbaar (of legaliseerbaar) zijn 'in de kast' te blijven. Vandaar de voorkeur voor een decretaal verankerde vertrouwelijke aanpak.</p>

Voorstel 08	Verdere professionalisering van de stedenbouwhandhaving
Wat?	Het wordt sterk aanbevolen om de stedenbouwhandhaving maximaal te professionaliseren, ook op gemeentelijk niveau, in het bijzonder door de oprichting van een eigen gemeentelijke handhavingsdienst, dewelke de gemeentelijke handhavingsambtenaars bijstaan.
Opmerkingen	<p>Uit het screeningsonderzoek blijkt dat nog niet alle lokale besturen beschikken over een geprofessionaliseerd handhavingsapparaat. De introductie van de gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur en de mogelijkheid om een intergemeentelijk handhavingsteam op te richten zijn een goede zaak. Dankzij een professionalisering van de stedenbouwhandhaving kunnen nieuwe stedenbouwschendingen efficiënt en in een vroeg stadium worden bestreden.</p> <p>Het is belangrijk dat er nauwe contacten zijn tussen de gemeentelijke omgevingsambtenaar en de gemeentelijke handhavingsambtenaar, tussen de handhavingsambtenaar en het openbaar ministerie en tussen de handhavingsambtenaars en de gewestelijke inspecteurs.</p> <p>Een lid van het expertenpanel stelde voor om de professionaliseringsgraad van het gemeentelijke handhavingsapparaat als een vereiste voor de ontvoogding van gemeenten in te voegen.</p>

Voorstel 09	Technische detectie van stedenbouwschendingen
Wat?	Het wordt aanbevolen om werk te maken van een technische en rechtsvergelijkende studie naar de mogelijkheden om stedenbouwschendingen automatisch en digitaal op te sporen aan de hand van luchtfoto's.
Opmerkingen	<p>Een verhoogd toezicht op stedenbouwschendingen is een uitstekende wijze om historisch passief te vermijden. Hoe sneller de stedenbouwschending wordt vastgesteld, hoe meer kans op een nuttig stakingsbevel.</p> <p>Het is niet ondenkbaar dat ook andere technische instrumenten kunnen worden gebruikt: de elektronische kadastrale plannen, Google Earth, enz.</p> <p>Er moet evenwel rekening gehouden worden met de privacyaspecten bij dergelijk technisch toezicht.⁷⁹ Bovendien ligt een luchtfotodetectie politiek gevoelig.</p>

⁷⁹ Het voorbeeld van de lage emissiezones leert dat daar ook een federale component aan verbonden kan zijn.



Voorstel 10 Versterkte meldingsplicht stedenbouwschendingen door overheidsinstanties	
Wat?	Het wordt afgeraden om een versterkte meldingsplicht in te voeren voor elke Vlaamse overheidsinstantie die formeel of informeel kennis krijgt van een stedenbouwschending.
Opmerkingen	Met kan zich voorstellen dat ambtenaren van de dienst stedenbouw, huisvesting, leegstandbelastingen, kadaster, enz. vermoeden of vaststellen dat er sprake is van een stedenbouwschending. Ontegensprekelijk heeft dergelijke meldingsplicht een afschrikwekkend karakter en kan het leiden tot een versterkte mentaliteitsommeslag. Het is echter twijfelachtig of dergelijke maatregel gedragen zal worden door de bevolking. Er kunnen ook juridische vraagtekens gezet worden bij informatie verkregen op basis van 'verklikken'. ⁸⁰ Bovendien leidt dergelijke maatregel tot méér (bekend ⁸¹), niet tot minder historisch passief.

Voorstel 11 Controle van proces-verbaal vóór opname van een stedenbouwschending in het vergunningenregister	
Wat?	Het wordt aanbevolen dat door de gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur wordt onderzocht of het PV echt doet blijken van een stedenbouwschending. Is dat niet het geval, dan wordt het PV niet opgenomen in het vergunningenregister. Op die manier wordt vermeden dat er 'vals' historisch passief wordt gecreëerd.
Opmerkingen	Niet alle processen-verbaal doen blijken van een reële stedenbouwschending. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij processen-verbaal van de politie opgesteld op klacht van de buur. De opname van een stedenbouwschending in het vergunningenregister, terecht of onterecht, vermindert de verhandelbaarheid van een historischpassiefgoed.

Voorstel 12 Vlaamse databank van stedenbouwschendingen	
Wat?	Het wordt aanbevolen om alle data inzake stedenbouwschendingen in één centrale databank te verzamelen met het oog op een opvolging en bijsturing – in de eerste plaats uit het gemeentelijke vergunningenregister - van het Vlaamse handhavings- en regularisatiebeleid.
Opmerkingen	Nu reeds wordt in het Handhavingsprogramma een bijzondere aandacht besteed aan de monitoring van stedenbouwschendingen. Het is aangewezen dat op bestendige wijze de evolutie van stedenbouwschendingen wordt onderzocht, teneinde de regelgeving en de handhavingspraktijk zo nodig bij te sturen. Zulks gebeurt best op Vlaams niveau. Benevens de data die kunnen aangeleverd worden door de HRH, de gewestelijk stedenbouwkundige inspecteurs en het openbaar ministerie, is er een schat aan informatie terug te vinden in de gemeentelijke vergunningenregisters. Voor een nuttig gebruik is het wenselijk dat wordt overgegaan tot een categorisering van stedenbouwschendingen.

Voorstel 13 Verder onderzoek naar het historische sepotbeleid	
Wat?	Er kan overwogen worden om verder te onderzoeken waarom zoveel historische herstellvorderingen niet werden voorgelegd aan een herstelrechter.

⁸⁰ EHRM 1 oktober 2012, nr.67.724.

⁸¹ Een lid van het expertenpanel stelde de wat provocatieve, maar relevante vraag: 'Wat niet weet, niet deert'?



Opmerkingen	<p>Ligt de verklaring in de inzet van losse instrumenten zonder verdere opvolging binnen een redelijke termijn? In het Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening wordt terecht overwogen dat zulks kan leiden tot de opbouw van nieuw historisch passief.⁸² Of zijn er andere redenen, zoals gebrekkige of ondienstige processen-verbaal op klacht, de inertie van het openbaar ministerie of een te gulzig sepotbeleid?</p> <p>We menen evenwel dat dergelijk onderzoek weinig <i>voor de toekomst relevante</i> zaken zal opleveren. Het systeem van de alternatieve bestuurlijke geldboete voor stedenbouwmisdrijven, dat wordt ingevoerd door het Handhavingsdecreet Omgevingsdecreet, is een goede zaak doordat het een adequate oplossing biedt voor een eventuele inertie van het openbaar ministerie. We vrezen zodoende dat de kosten van dergelijk onderzoek zwaarder zullen doorwegen dan de baten.</p>
-------------	---

Voorstel 14 Een krachtdadig handhavingsbeleid bij nieuwe stedenbouwschendingen	
Wat?	Een krachtdadig handhavingsbeleid wordt sterk aanbevolen om nieuw historisch passief te vermijden.
Opmerkingen	<p>Zoals hoger toegelicht is het beter om te voorkomen dan te genezen. Een streng maar redelijk handhavingsbeleid is zonder meer verantwoord voor nieuwe stedenbouwschendingen indien deze een ruimtelijke significante impact hebben. Door een performanter stakingsbeleid en door een repressief handhavingsbeleid dat zo snel als mogelijk ingrijpt na de stedenbouwschending kan de nu reeds bestaande mentaliteitswijziging tot respect van de stedenbouwreglementering voortgezet worden, ook als het gaat om minder zichtbare stedenbouwschendingen zoals interne verbouwingswerken, om functiewijzigingen en om bestemmingsstrijdigheden. Uit het effectenonderzoek bleek hiervoor bij de meeste respondenten een ruime consensus te bestaan.</p> <p>Wij zijn niet overtuigd van de merites van een gedifferentieerd handhavingsbeleid ten aanzien van nieuwe stedenbouwschendingen op basis van de aard van de stedenbouwschending. Immers wordt daardoor nieuw historisch passief veroorzaakt. Als de Vlaamse overheid de mening is toegedaan dat sommige stedenbouwschendingen kunnen gedoogd worden, dan komt het ons voor dat de betrokken handelingen niet langer vergunningsplichtig moeten worden gesteld.</p> <p>Evenwel is er een keerzijde aan een strenger handhavingsbeleid. Er zal, zeker op korte termijn, niet minder, maar wel meer historisch passief door worden veroorzaakt. Het gunstige effect van dergelijk handhavingsbeleid zal eerst op langere termijn duidelijk worden.</p> <p>Vandaar - en ook om een groter maatschappelijk draagvlak te creëren - kan dit oplossingsvoorstel niet los gezien worden van een verlaagd risico tot het maken van een stedenbouwschending, in het bijzonder door minder vergunningsplichten (zoals het schrappen van de vereiste van het hoofdzakelijk vergund karakter en van het onderscheid tussen herbouwen en verbouwen), door een grotere afwijkingmogelijkheid van stedenbouwkundige voorschriften en door meer regularisatiemogelijkheden. Ook een rechtszeker verjaringsregime en een billijke remediëring van het historisch passief gelden als tegenwicht voor een krachtdadig(er) handhavingsbeleid. Een integraal historisch passiefbeleid vergt de inzet van diverse instrumenten (oplossingsvoorstellen).</p>

⁸² Pag. 16.



Voorstel 15	Veralgemeende aanwending van ambtshalve uitvoering van herstel
Wat?	Er kan overwogen worden om meer dan vandaag gebruik te maken van de mogelijkheid tot vervangend herstel, zeker indien de reeds ingevorderde dwangsommen een niveau hebben bereikt dat de financiering van een dergelijk vervangend herstel toelaat.
Opmerkingen	<p>Dit oplossingsvoorstel werd grotendeels bijgevallen door het expertenpanel: het doel van een herstellvordering is om de goede ruimtelijke ordening te herstellen. Het is dus logisch dat er tot daadwerkelijk herstel wordt overgegaan met bekomen dwangsommen. Sociale gelijkheid zou er in bestaan dat alles waarvan geoordeeld werd dat het zou moeten afgebroken, ook effectief afgebroken wordt: anders hebben degenen die het zich kunnen 'permitteren' om dwangsommen te blijven betalen - of tot de maximumdrempel te betalen - een ontoelaatbaar voordeel.</p> <p>De ambtshalve uitvoering van herstel is een onsympathieke maatregel en werd in het verleden beleidsmatig afgeremd, maar dat is het invorderen van dwangsommen evenzeer, zeker indien de dwangsommen een bedrag bereiken dat hoger is dan de herstellkost of nog dan het historisch passief of nog dan het vermogen van de bouwvertreder. Bovendien dreigt de realisatie van een historisch passief indien enkel wordt ingezet op de dwangsom, bijvoorbeeld doordat de maximumdrempel van de dwangsom bereikt is of nog omdat niet tijdig tot betekening-bevel werd overgegaan of nog omdat de herstelltitel is verjaard.</p> <p>Dwangsommen dienen als dusdanig niet voor de financiering van de ambtshalve uitvoering. Wat belet evenwel de herstellvorderende instantie om de dwangsommaanspraak te beperken tot de vervangende herstellkost? En zijn er werkelijk onoverkomelijke juridische obstakels die maken dat de ingevorderde dwangsommen gebruikt worden ter financiering van de ambtshalve uitvoering?</p>

Voorstel 16	Raadgeving en aanmaning als nuttige handhavingsinstrumenten
Wat?	Het wordt sterk aanbevolen om de nieuwe, 'zachte' instrumenten die het decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning aanreikt, in het bijzonder de raadgeving en aanmaning volop te gebruiken.
Opmerkingen	<p>Als de verbalisanten ruimtelijke ordening⁸³ vaststellen dat een stedenbouwschending dreigt te worden gepleegd, kunnen ze alle raadgevingen geven die ze nuttig achten om dat te voorkomen.⁸⁴ Als de verbalisanten ruimtelijke ordening een stedenbouwschending vaststellen, kunnen ze de vermoedelijke overtreder en eventueel andere betrokkenen ertoe aanmanen om de nodige maatregelen te nemen om de stedenbouwschending te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of een herhaling ervan te voorkomen. Als de adressant van de aanmaning, in voorkomend geval na rappel, nalaat de gevraagde maatregelen te nemen binnen het daarvoor bepaalde tijdsbestek, geldt een aanmaningsplicht van het misdrijf of de inbreuk bij de gemeentelijke en gewestelijke stedenbouwkundig inspecteur en bij de burgemeester.⁸⁵ De raadgevingen en aanmaningen kunnen de betrokkene ook wijzen op de regularisatiemogelijkheden. Bovendien de formele raadgevingen en aanmaningen blijven informele suggesties om aan de stedenbouwschending te verhelpen, mogelijk.</p> <p>Het mag evenwel niet bij loutere raadgevingen en aanmaningen blijven. De naleving ervan moet worden opgevolgd en waar nodig moeten meer impactrijke</p>

⁸³ Nieuw begrip geïntroduceerd door de Codextrein. In het Omgevingsdecreet is er thans nog sprake van 'bevoegde personen'.

⁸⁴ Artikel 36, §1 Handhavingsdecreet Omgevingsvergunning.

⁸⁵ Artikel 36, §2 Handhavingsdecreet Omgevingsvergunning.



	handhavingsbeslissingen worden genomen. Zonder afschrikwekkend karakter dreigen immers de raadgeving en aanmaning hun nuttig effect te verliezen.
--	---

Voorstel 17 Bemiddelingstraject bij herstellvorderingen	
Wat?	Het wordt aanbevolen om bemiddeling aan te bieden of zelfs te verplichten dan wel aan te bieden ter gelegenheid van een herstellvordering, minstens ter gelegenheid van een herstellveroordeling.
Opmerkingen	<p>Bemiddeling is een alternatieve wijze van conflictbeheersing. Het kan een nuttig instrument zijn om naar aanleiding van een herstellvordering niet meteen tot een escalerend juridisch conflict te komen, maar wel om gezamenlijk te overleggen wat de mogelijkheden zijn tot regularisatie of tot herstel (en waarbij andere herstelmaatregelen naast de afbraak of de stopzetting ook aan bod komen).</p> <p>De bemiddelingsopdracht kan gegeven worden aan een nog op te richten bemiddelingscel binnen de Vlaamse Overheid, aan bemiddelaars van de Vlaamse ombudsdienst, aan de bemiddelaars van de RvVb of de HRH, dan wel aan onafhankelijke bemiddelaars in bestuurszaken.</p>

Voorstel 18 Voorafgaande goedkeuring leidend ambtenaar bij wettigheidsexceptie tegen een regularisatievergunning	
Wat?	Er kan overwogen worden om decretaal te voorzien dat in het kader van een publieke herstellvordering het instrument van de wettigheidsexceptie van artikel 159 Grondwet tegen een vergunning, een aanleg- of uitvoeringsplan, een voorafgaandelijke toelating vereist is van de leidend ambtenaar van het Departement Omgeving of bij diens afwezigheid van zijn gemachtigde.
Opmerkingen	<p>De herstellvordering heeft een dubbele doelstelling: ofwel wordt er geregulariseerd, ofwel wordt er hersteld. De bouwovertreder wordt zodoende aangespoord om tot regularisatie over te gaan. Op dit ogenblik zijn er geen lagere drempels voor regularisatieaanvragen dan voor nieuwe vergunningsaanvragen. Integendeel, bij een regularisatieaanvraag moet overgegaan worden tot een openbaar onderzoek. Op dit ogenblik is er geen sprake van een vertrouwelijke regularisatiecheck. Tegen de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen kan niet zomaar beroep⁸⁶ aangetekend worden door elke stedenbouwkundige ambtenaar, maar enkel door de leidend ambtenaar.⁸⁷ Wordt het beroep van de leidend ambtenaar ingewilligd, dan kan zulks leiden tot een herstellveroordeling.</p> <p>Artikel 159 Grondwet laat de rechter toe om een zelfs definitief geworden regularisatievergunning onwettig te verklaren en alsnog tot een herstellveroordeling over te gaan.⁸⁸ Op deze techniek wordt af en toe een beroep gedaan door de (gewestelijk) stedenbouwkundige inspecteur, niettegenstaande de leidend ambtenaar geen beroep heeft aangetekend tegen de regularisatievergunning in eerste aanleg, geen beroep bij de RvVb heeft aangetekend tegen de regularisatievergunning in laatste aanleg, geen cassatieberoep heeft aangetekend tegen de voor hem ongunstige uitspraak van de RvVb of in het ongelijk werd gesteld door de Raad van State. Dergelijke wettigheidsexceptie kan ook voor het eerst opgeworpen worden in graad van beroep. Anders dan bij een weigering of een vernietiging van een vergunning, heeft de betrokkene niet het recht op een herbeslissing. Het aanwenden van dit middel, waardoor een stedenbouwschending herleeft, wordt door de houder van een regularisatievergunning als hoogst onbillijk beschouwd.</p>

⁸⁶ Hetzij bestuurlijk beroep, hetzij beroep bij de RvVb.

⁸⁷ Artikelen 53 en 105 Omgevingsvergunningdecreet.

⁸⁸ Bv. Gent 29 mei 1999, *TROS-Nieuwsbrief 2009*, afl. 6, pag. 14.



	<p>Er kan overwogen worden dat het gebruik van de wettigheidsexceptie tegen een regularisatievergunning enkel mogelijk is mits voorafgaandelijke goedkeuring van de leidend ambtenaar.⁸⁹</p> <p>Het betreft geen wonderoplossing nu elke rechter ook ambtshalve de wettigheidstoets kan en moet toepassen.</p> <p>Meer in het algemeen kan overwogen worden om in het Handhavingsprogramma ruimtelijke ordening nog meer dan vandaag in te zetten op een proactief, performant en redelijk handhavingsbeleid dat gefocust is op stedenbouwschendingen met een significante ruimtelijke impact, waarbij rekening wordt gehouden met (a) het tijdsverloop; (b) de aard van de stedenbouwschendingen; (c) de mate van ruimtelijke impact.</p>
--	---

Voorstel 19	Ambtshalve controle van stedenbouwkundige handelingen
Wat?	Er kan overwogen worden om, als alternatief voor het asbuiltattest, over te gaan tot een of meerdere ambtshalve controles - met bijgaande attestering - van alle of welbepaalde stedenbouwkundig vergunde handelingen, in het bijzonder ook van de her- en verbouwingswerken en van functiewijzigingen, alwaar er nog steeds heel wat nieuwe stedenbouwschendingen zijn.
Opmerkingen	<p>Sommige gemeenten gaan nu al over tot een ambtshalve controle tijdens of na de bouwwerken. Deze piste sluit alleszins aan bij de doelstelling in het Handhavingsprogramma voor een gerichte en maatschappelijk relevante handhaving gebaseerd op een risicoanalyse.</p> <p>Het grote nadeel ligt in de werklust en de (voorgesloten) kost voor de controlerende, validerende en legaliserende overheid.</p> <p>Een open communicatiebeleid van de gemeente wordt aanbevolen, nu alleen al het feit dat de burger weet dan men controle kan verwachten vaak afschrikwekkend genoeg werkt om geen stedenbouwschending te begaan.</p> <p>Indien er afspraken met de gemeente worden gemaakt - zoals het toelaten om door te werken in afwachting van een regularisatieaanvraag - dan worden deze best schriftelijk bevestigd (mondelijke akkoorden leiden achteraf tot rechtsonzekerheid).</p> <p>Een kanttekening die hierbij moet gemaakt worden is dat in de praktijk voor heel wat dergelijke handelingen gewoonweg geen beroep wordt gedaan op een architect.</p>

Voorstel 20	Meer basisrechten na meerwaarde, aanpassingswerken en minnelijke schikking
Wat?	<p>Het wordt aanbevolen om de rechten die voortvloeien uit de meerwaarde, de aanpassingswerken en de minnelijke schikking worden uitgebreid tot deze van de zonevreemde rechten.</p> <p>De gedoogzaamheid die thans het gevolg is van een meerwaarde geeft al te weinig rechten en leidt niet tot bevredigende resultaten. Uit het screeningsonderzoek bleek dat sommige gemeenten daarom niet langer opteren voor deze alternatieve herstellvorderingen, noch voor de minnelijke schikking.</p>

⁸⁹ In dezelfde zin de bevoegde minister: <https://www.vlaamsparlament.be/commissies/commissievergaderingen/1035483/verslag/1036765>. Niettemin kan de vraag worden gesteld of dit niet 'schieten met een kanon op een mug' is. Het betreft immers een minuscule fractie van het historisch passief.



Opmerkingen	Deze piste vergt een wijziging van artikel 6.1.58 VCRO. Het meer uitgebreid inzetten op in het bijzonder de minnelijke schikking zou volgens het expertenpanel een structurele oplossing kunnen zijn voor historischpassiefgoederen die dan een juridisch ‘gedoogd’ statuut krijgen waar ook rechten, zoals het uitvoeren van stabiliteitswerken, aan verbonden zijn. Tegelijk werd opgeworpen dat het recht op uitvoering van stabiliteitswerken vandaag te streng wordt geïnterpreteerd, hetgeen demotiverend werkt.
-------------	---

Voorstel 21 Wissen van stedenbouwschendingen in vergunningenregister	
Wat?	Het wordt aanbevolen om het wissen mogelijk te maken in het vergunningenregister, van processen-verbaal met betrekking tot stedenbouwschendingen die niet meer vergunningsplichtig zijn of geregulariseerd, gelegaliseerd of hersteld werden.
Opmerkingen	Het vergunningenregister is geen strafregister en moet geen ‘schandpaal’ zijn. Eenmaal de stedenbouwschending hersteld, geregulariseerd of niet langer vergunningsplichtig is, kan de melding in het vergunningenregister ambtshalve, op vraag van de eigenaar, dan wel op vraag van de bouwverteerder geschrapt worden. Het spreekt voor zich dat zulks leidt tot een vertrouwelijke controle.

Voorstel 22 Effectieve invoering asbuiltattest	
Wat?	Het wordt aanbevolen om het instrument van het asbuiltattest alsnog in werking te laten treden.
Opmerkingen	<p>De artikelen 4.2.7 e.v. VCRO voeren het asbuiltattest in. Tot op vandaag is dit instrument nog niet in werking getreden.</p> <p>Het asbuiltattest is facultatief, tenzij <i>na</i> uitvoering van een stedenbouwkundige vergunning voor de nieuwbouw, de herbouw en de verbouwing, en <i>voor</i> de verkoop van (of de vestiging van een ander zakelijk recht op) een residentiële of niet-residentiële constructie. De validering van marginale afwijkingen in een asbuiltattest maakt dat de handelingen betreffende de constructie of het gebouwencomplex vanaf de aanvang van de uitvoering van de werkzaamheden onweerlegbaar geacht worden op een planconforme wijze te zijn verricht.</p> <p>Wat precies moet verstaan worden onder een ‘marginale afwijking’ is niet altijd even duidelijk en kan aanleiding geven tot een versnipperde administratieve praktijk en tot een contentieux.</p> <p>Wellicht zal het asbuiltattest maar weinig soelaas bieden voor bestaande historischpassiefgoederen, waarvan er nogal wat hetzij geheel niet vergund zijn, hetzij meer dan marginaal afwijken van de vergunning. Dit is anders indien er een structurele oplossing voorhanden is voor het historisch passief onder de vorm van een legaliteitsattest of een bijzondere regularisatievergunning.</p> <p>De vrees voor het asbuiltattest leidt zelfs nog tot een meer problematische verhandelbaarheid van ‘verdoken’, niet regulariseerbare historischpassiefgoederen.</p> <p>Het asbuiltattest kan wel helpen om nieuw historisch passief te vermijden, alhoewel dat moet genuanceerd worden. De wetenschap dat dergelijk attest moet opgesteld worden heeft een afschrikwekkend karakter, niet enkel voor de bouwheer/verkoper, maar ook voor de tussenpersonen. Uit het effectenonderzoek is gebleken dat dergelijke druk tot minder nieuwe stedenbouwschendingen leidt. Aldus kan het attest <i>op lange(re) termijn</i> nieuw historisch passief helpen vermijden. Op korte termijn zullen</p>



	er echter méér stedenbouwschendingen uitkomen, wat uiteindelijk kan leiden tot een vermeerdering van het historisch passief.
--	--

7.5.2 Reactieve oplossingsvoorstellen (14)

Voorstel 23	Regulariserende ruimtelijke uitvoeringsplannen
Wat?	<p>Het wordt sterk aanbevolen om decretaal te voorzien, in antwoord op de rechtspraak van de Raad van State dat zuiver regulariserende planinitiatieven verbiedt⁹⁰, dat door bestemmingswijzigingen in ruimtelijke uitvoeringsplannen stedenbouwschendingen - en in het bijzonder historisch passief - kunnen worden geregulariseerd, tenzij ze kennelijk indruisen tegen de goede ruimtelijke ordening.</p> <p>Op basis van een planologisch attest voor het historisch passief kan dan een anticipatieve vergunning bekomen worden.</p> <p>Er kan overwogen worden om in 'sectorale' ruimtelijke uitvoeringsplannen voorzieningen te treffen inzake het historisch passief, vergelijkbaar met de vroegere 'sectorale BPA's' voor zonevremde woningen of bedrijven. Door deze ruimtelijke uitvoeringsplannen zou alsnog een regulariserende omgevingsvergunning kunnen bekomen worden voor het historisch passief. In ruimtelijk kwetsbare gebieden kunnen desgevallend enkel uitdovende rechten⁹¹ worden toegekend.</p>
Opmerkingen	<p>Er is geen sterkere rechtszekerheid mogelijk dan door een op maat gesneden bestemmingswijziging bekomen stedenbouwkundige vergunning.</p> <p>Men kan zich de vraag stellen of een regulariserend 'sectoraal' RUP, waarbij dus diverse stedenbouwschendingen worden geregulariseerd wel kan beantwoorden aan het algemeen belang. Wij kunnen ons voorstellen dat dit het geval kan zijn bij een regulariserend RUP voor winkels in een industriegebied, voor permanente bewoning in een weekendverblijfpark of nog voor tuincentra in agrarisch gebied.</p>

Voorstel 24	Regularisatieleidraad
Wat?	Het wordt aanbevolen dat de Vlaamse overheid een praktische regularisatieleidraad opstelt waarin aan de hand van praktische voorbeelden wordt aangeduid welke regularisatiemogelijkheden voor welke stedenbouwschendingen bestaan. Wat belet in deze elektronische wereld dat de regularisatieleidraad interactief is waarbij ook de lokale besturen <i>best practices</i> kunnen delen?
Opmerkingen	Het is belangrijk dat (potentieel of bestaand) historisch passief dat kan geregulariseerd worden - volgens het screeningsonderzoek betreft het hier niet minder dan 25% van het historisch passief - ook effectief wordt geregulariseerd. Zulks vergt een voldoende kennis in hoofde van de vergunningverlenende overheden en van de bouwovertreeders.

Voorstel 25	Vertrouwelijke regularisatiecheck
Wat?	Er kan overwogen worden om een vertrouwelijke regularisatiecheck van potentieel historisch passief mogelijk te maken door een onafhankelijke bovenlokale instantie.

⁹⁰ Een regularisatie mag alleen het gevolg zijn, niet het opzet van een opname in een RUP (RvS 26 oktober 2009, nr. 197.308). Met het voorschrift van artikel 1.1.4 VCRO is niet overeen te brengen: een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) dat wezenlijk alleen beoogt de regularisatie van een bouw misdrijf mogelijk te maken, laat staan van een bouw misdrijf waarvoor bij definitieve gerechtelijke uitspraak het herstel in de vorige toestand is opgelegd. Het oogmerk om tot dit welbepaalde, vooropgestelde resultaat te komen, is de negatie van het feit dat het plan uit een zorgvuldige en correcte ruimtelijke afweging van alle relevante behoeften en planopties voortkomt (RvS 7 maart 2014, nr. 226.643).

⁹¹ Uiteraard moeten deze nader worden omschreven.



	Daarin kan op grond van alle beschikbare gegevens onderzocht worden wat de regularisatiemogelijkheden zijn, zonder dat dit aanleiding kan geven tot een hersteltraject. ⁹²
Opmerkingen	De vertrouwelijke regularisatiecheck kan het best door een onafhankelijke (gewestelijke) instantie worden uitgevoerd om misbruik te vermijden. ⁹³ Er kan overwogen worden om alle regularisatiechecks vertrouwelijk te maken en niet te beperken tot historisch passief. De kwalificatie tot historisch passief maakt ten andere deel uit van de regularisatiecheck. De vertrouwelijke regularisatiecheck kan legaliteitsbezwaren oproepen.

Voorstel 26	Legaliteitsattest voor historisch passief
Wat?	Het wordt sterk aanbevolen een vermoeden van vergunning in te voeren, veruiterlijkt door een <i>duurzaam</i> ⁹⁴ legaliteitsattest. Het legaliteitsattest maakt dat <i>alle</i> historisch passief van meer dan 15 jaar oud op eenvoudig verzoek 'gelegaliseerd' kan worden. Daarbij is het uitgangspunt dat dergelijke oude stedenbouwschendingen niet langer hinderlijk zijn en definitief deel uit maken van de bestaande ruimtelijke ordening. Het volstaat dat wordt beantwoord aan het tijds criterium (de constructie of de functie is ouder 15 jaar) en dat er geen lopende herstellvorderingen of niet verjaarde herstellveroordelingen zijn. Het legaliteitsattest geeft, na een vertrouwelijk onderzoek, aanleiding tot een vermoeden van vergunning en is zodoende een declaratieve akte zonder toets aan de goede ruimtelijke ordening. Vandaar ook dat er geen rechtsbescherming aan is verbonden.
Opmerkingen	Zie hoofdstuk 5.1.

Voorstel 27	Bijzondere regularisatievergunning voor historisch passief
Wat?	De eveneens <i>duurzame</i> ⁹⁵ bijzondere regularisatievergunning voor historisch passief is een aanbevolen alternatief van het legaliteitsattest. De bijzondere regularisatievergunning onderscheidt zich enkel van de gewone regularisatievergunning doordat geen toets wordt gemaakt aan de stedenbouwkundige voorschriften. Blijven zodoende over als beoordelingselementen: het tijds criterium, de afwezigheid van lopende herstellvorderingen of niet verjaarde herstellveroordelingen en de toets aan de goede ruimtelijke ordening. Daarbij is het uitgangspunt dat ook bij de bijzondere regularisatievergunning de ultieme toets in het Vlaamse stedenbouwrecht niet kan ontbreken. Het is vooral door deze toets dat er rechtsbescherming vandoen is. Er blijft in deze optie nog een resterend historisch passief over, met name de bijzondere regularisatievergunningen die geweigerd werden wegens miskenning van de goede ruimtelijke ordening. ⁹⁶
Opmerkingen	Zie hoofdstuk 5.2.

Voorstel 28	Eenmalige amnestie van historisch passief
Wat?	Er kan overwogen worden om tot een eenmalige amnestie over te gaan van het historisch passief, bijvoorbeeld door middel van een legaliteitsattest of een bijzondere

⁹² Zulks geeft geen aanleiding tot een absolute zekerheid dat kan geregulariseerd worden, nu rekening moet gehouden worden met de resultaten van het openbaar onderzoek.

⁹³ Zou de opdracht toegewezen worden aan een gemeentelijke instantie, dreigt de gemeentelijke stedenbouwhandhaving te gemakkelijk en bewust buitenspel gezet te worden

⁹⁴ Dat niet in tijd is beperkt en dus geen eenmalige amnestiemaatregel betreft.

⁹⁵ Dat niet in tijd is beperkt en dus geen eenmalige amnestiemaatregel betreft.

⁹⁶ En de stedenbouwschendingen waarvoor geen aanvraag tot een bijzondere regularisatievergunning werd ingediend.



	regularisatievergunning. Voor de randvoorwaarden van dit oplossingsvoorstel kan verwezen worden naar de hoofdstukken 5.1 en 5.2.
Opmerkingen	<p>Het voordeel van dit oplossingsvoorstel bestaat erin dat rechtszekerheid en een status wordt geboden aan de bestaande historischpassiefgoederen. Het nadeel van deze piste lijkt aanzienlijker: er wordt immers geen duurzame oplossing geboden voor historisch passief omdat het toekomstig historisch passief er niet kan van genieten. Het betreft zodoende geen toekomstgerichte oplossing.</p> <p>Een variante bestaat erin dat de amnestie doorwerkt voor alle historische stedenbouwschendingen die de drempelleeftijd (10 op 15 jaar) bereiken maar waarvan de startdatum dateert van vóór het moment van de amnestie. Na de inwerkingtreding van het amnestiedecreet wordt iedereen geacht te weten dat een niet regulariseerbare stedenbouwschending onvermijdelijk zal leiden tot een effectief herstel.</p>

Voorstel 29	Uitdovend(e) attest of vergunning voor historisch passief
Wat?	Er kunnen uitdovende rechten worden overwogen in geval van historisch passief, met uitdovende woonrechten en exploitatierechten, vergelijkbaar met de regeling inzake weekendverblijven.
Opmerkingen	<p>Dit oplossingsvoorstel is o.m. interessant bij residentiële bewoning in ruimtelijk kwetsbaar gebied⁹⁷, bij kleinhandel in industriegebied of bij bedrijvigheid in agrarisch gebied.</p> <p>Nadeel van uitdovende rechten is een moeilijke 'boekhouding' om de desbetreffende attesten of vergunningen op te volgen. De invoering van uitdovende rechten staat haaks op het principe van onbeperkt in tijd geldende omgevingsvergunningen.</p>

Voorstel 30	Bijzondere meerwaarde of minnelijke schikking voor historischpassiefgoederen
Wat?	Er kan een bijzondere meerwaarderegeling als bijzondere herstelmaatregel voor historischpassiefgoederen overwogen worden.
Opmerkingen	<p>Dergelijke meerwaarde of schikking kan financieel gunstiger uitvallen voor de aanvrager maar aanleiding geven tot dezelfde rechten als een gewone meerwaarde of schikking.⁹⁸</p> <p>De kansen op een miskenning van het gelijkheidsbeginsel worden groter indien wordt gekozen voor een instrument zoals de meerwaarde dat zowel voor historische stedenbouwschendingen en voor minder oude stedenbouwschendingen wordt gebruikt.</p> <p>Het is sterk aangewezen dat ruimere rechten worden toegekend bij meerwaarde.</p>

Voorstel 31	Meer rechtszekere verjaringsregeling
Wat?	Het is duidelijk dat het Verjaringsdecreet van 4 juni 2003 niet het verhoopte resultaat heeft gehad.
	Het wordt dus sterk aanbevolen dat door een decretaal initiatief meer

⁹⁷ Dit oplossingsvoorstel kon op bijval rekenen van het expertenpanel.

⁹⁸ Tijdens het expertenpanel werd opgeworpen dat het recht op uitvoering van stabiliteitswerken te streng wordt geïnterpreteerd hetgeen demotiverend werkt.



	<p>rechtszekerheid wordt bereikt aangaande de verjaarbaarheid van stedenbouwschendingen, desnoods na samenwerking met de federale overheid.</p> <p>Er kan - na verder onderzoek - overwogen worden om in artikel 6.1.1 VCRO het begrip 'voortzetten' te schrappen om zo het voortzetten van een stedenbouwschending te decriminaliseren.</p> <p>Er kan overwogen worden om artikel 6.1.1, eerste lid, 6° VCRO te schrappen en zodoende ook het bestemmingsstrijdig gebruik te decriminaliseren, of zo te herschrijven dat het een eenmalig in plaats van een voortgezette stedenbouwschending wordt.</p> <p>Er kan overwogen worden om ook het gewoonlijk gebruik niet langer als een stedenbouwschending te beschouwen.</p>
Opmerkingen	<p>Binnen het expertenpanel was er een ruime consensus dat er een al te grote rechtsonzekerheid leeft op het vlak van de verjaringsregeling, met dien verstande dat de 'modale burger' hier niet wakker van ligt. Meer in het algemeen werd gesteld dat de ruimtelijkeordeningsreglementering vandaag veel te snel op elkaar volgt, soms als resultante van een actie-reactiepatroon na rechtspraak. Dit veroorzaakt onduidelijkheid en rechtsonzekerheid.</p> <p>De Vlaamse Raad van het Notariaat⁹⁹ heeft als deelnemer van het expertenpanel nadien nog volgend schriftelijk standpunt ingenomen:</p> <p><i>'Zowel het onderzoek als de geformuleerde resultaten vertrekken vanuit de veronderstelling/premissie dat alle mogelijk denkbare vorderingen (strafrechtelijke en burgerrechtelijke) in het kader van stedenbouwschendingen verweven met "historischpassiefgoederen" verjaard zijn. Laat nu net dit aspect op heden in het stedenbouwrecht de bron van heel wat rechtsonzekerheid zijn. Het notariaat is dan ook van mening dat nieuwe technieken zoals het legaliteitsattest en de bijzondere regularisatievergunning die aan het bestaande en groeiende historisch passief het hoofd zouden moeten bieden, pas efficiënt zullen kunnen zijn, indien voorafgaandelijk de polemiek tussen de Vlaamse decreetgever, rechtspraak, stedenbouwkundige inspecteurs en rechtsgeleerden aangaande de verjaringsproblematiek, wordt beslecht door een wetgevend ingrijpen. Ook al komt het beantwoorden van de vraag of een specifieke rechtsvordering al dan niet verjaard is, in se niet toe aan de notaris- hij heeft immers geen zicht op eventuele schorsings- en stuitingsdaden -, in de dagdagelijkse praktijk wordt hij wel geconfronteerd met vragen zoals : "Notaris, bestaat er nog enig risico dat ik mijn veranda zal moeten afbreken?". Het kluwen tussen enerzijds de mogelijke bedoelingen van de Vlaamse decreetgever aangaande het voortzettingsmisdrijf, gebruiksmisdrijven, ..., en de interpretatie en toepassing ervan door de stedenbouwkundige inspecteurs en rechtbanken en hoven, is op heden nog maar moeilijk te ontwarren. Het notariaat kan de burger onder huidige omstandigheden geenszins zekerheid bieden noch hen met een gerust hart laten (ver)kopen'.</i></p> <p>De decriminalisering van bestemmingsstrijdige, niet vergunningsplichtige handelingen¹⁰⁰ is een goede zaak.</p> <p>Het is een goede zaak dat het toekomstige artikel 7.7.6. VCRO bepaalt: <i>'In afwijking van artikel 6.2.1, 3°, en artikel 6.2.6 kan de voortzetting van werken, handelingen en wijzigingen die voor de inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014 betreffende</i></p>

⁹⁹ De Vlaamse Raad van het Notariaat (VlaNot) is een onderdeel van de Koninklijke Federatie van het Belgisch Notariaat.

¹⁰⁰ Artikel 4.4.1, § 3, derde lid VCRO.



	<p><i>de handhaving van de omgevingsvergunning zijn uitgevoerd en die in strijd zijn met een bekrachtigd stakingsbevel, uitsluitend worden bestraft met de administratieve geldboete, vermeld in artikel 6.1.49, zoals van kracht voor de inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning. Titel VI, hoofdstuk II, afdeling 7, zoals van kracht voor de inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, blijft onverkort van toepassing op die feiten en de administratieve geldboetes die erop gegrond zijn of worden’.</i></p> <p>Het is een goede zaak dat in de Codextrein wordt voorzien dat de verjaringstermijn voor gerechtelijke herstelmaatregelen bij inbreuken voor de burgerlijke rechtbanken en bij bestuurlijke maatregelen inzake inbreuken wordt gekoppeld aan het verloop van de termijn sedert de eerste strafbare handeling of omissie en niet meer aan het verval van de strafvordering. De verjaringstermijn van de bestuurlijke maatregelen bij al dan niet gedecriminaliseerde misdrijven (beslissing tot niet vervolging van het openbaar ministerie) zou aanvangen bij de beslissing van de procureur, hetzij bij het verstrekken van zijn beslissingstermijn.</p> <p>Het is evenwel afwachten of al deze nieuwe decretale maatregelen wel rechtszeker en dus effectvol zullen zijn.</p> <p>Een verjaring kan hoogstens leiden tot een gedoogzaamheid in die zin dat geen herstel meer mogelijk is. Het historischpassiefgoed heeft daardoor nog geen status, maar de rechtszekerheid en de verhandelbaarheid worden vergroot.</p>
--	---

Voorstel 32	Subsidiëring van vrijwillig hersteld historisch passief
Wat?	Er kan overwogen worden dat bij vrijwillig herstel van historisch passief een bepaald percentage van de herstelkosten wordt gefinancierd uit een Herstelfonds dat gespijsd wordt door de dwangsommen uit en boetes wegens miskenning van stakingsbevelen en herstelveroordelingen.
Opmerkingen	<p>Uit de besprekingen met het expertenpanel blijkt dat zulks niet vanzelfsprekend is.</p> <p>Het lijkt alvast logisch om de subsidiemogelijkheden te beperken tot die eigenaars of kandidaat-eigenaars die de stedenbouwschending niet hebben begaan. Gedacht kan worden aan natuurverenigingen.</p> <p>Historischpassiefconvenanten (zie voorstel 31) zijn een meer omvattend instrument om historisch passief op te lossen.</p> <p>Een nog verregaander voorstel is de invoering van een aankoopplicht voor niet hersteld historisch passief.</p>

Voorstel 33	Historischpassiefconvenanten
Wat?	Er kan overwogen worden om een bijzondere vorm van een faciliteringsbeleid in te voeren middels met erkende ontwikkelaars af te sluiten convenanten om historisch passief te ‘saneren’, vergelijkbaar met de brownfieldconvenanten ¹⁰¹ (met afwijkingen en subsidiëringmogelijkheden) of de handelsvestigingenconvenanten ¹⁰² .
Opmerkingen	Er was een meerderheid binnen het expertenpanel voor een aanpak ‘rood’ voor ‘groen’ als de maatschappij er maar beter van wordt.

¹⁰¹ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2007033049&table_name=wet

¹⁰² http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2016071508 (artikel 14)



	<p>Men kan zich voorstellen dat het historisch passief een gewild object wordt van vastgoedprofessionals, omdat na vrijwillig herstel van een historischpassiefgoed, <i>al dan niet compenserende</i> planologische, vergunnings-, en financiële¹⁰³ faciliteiten worden aangereikt, alsook een samenwerkingsverband met de overheid.</p> <p>Compenserend, omdat daarbij ontwikkelingsrechten kunnen worden bekomen waardoor de private contractant kan afwijken van stedenbouwkundige voorschriften indien (al dan niet elders) als tegenprestatie tot herstel van historisch passief wordt overgegaan.</p> <p>Er kan overwogen worden om dit recht te beperken tot die aanvragers die de stedenbouwschending niet hebben begaan. Inspiratie kan opgedaan worden uit de <i>Ruimte voor Ruimte</i>-regelingen in Nederland.¹⁰⁴</p>
--	---

Voorstel 34	Responsabilisering tussenpersonen
Wat?	<p>Het wordt aanbevolen om met de beroepsorganisaties van de tussenpersonen, in het bijzonder met deze van de architecten en de notarissen, afspraken te maken aangaande de behandeling van historisch passief. Zulks kan dan leiden tot een algemene of een beroepsspecifieke leidraad met praktische tips.</p> <p>Er kan overwogen worden om de strafrechtelijke, burgerrechtelijke en bestuursrechtelijke aansprakelijkheid van de tussenpersonen te verzwaren.</p> <p>De Vlaamse Raad van het Notariaat heeft als deelnemer van het expertenpanel nadien nog volgend schriftelijk standpunt ingenomen:</p> <p><i>‘De Vlaamse Raad van het Notariaat stelt zich de vraag op welke manier de onderzoekers dit oplossingsvoorstel nader zouden wensen in te vullen. Op vandaag is het reeds zo dat de notaris indien hij op de hoogte is van het bestaan van (een) stedenbouwschending(en) dit zowel in de verkoopovereenkomst¹ als in de authentieke akte vermeldt. Indien echter noch de stedenbouwkundige informatie zoals bezorgd door de gemeente noch de verkoper melding maakt van enige stedenbouwschending kan het de notaris niet verweten worden niet op de hoogte te zijn geweest indien na het verlijden van de authentieke akte alsnog een stedenbouwkundig probleem opduikt. Het zou dan ook vreemd zijn dat in dergelijke gevallen de notariële aansprakelijkheid zowel op burgerrechtelijk als strafrechtelijk vlak in vraag gesteld zou worden. Dergelijke situaties zullen het economisch verkeer niet ten goede komen; bij de minste twijfel over de ware toedracht van het stedenbouwkundig statuut van het te verkopen onroerend goed, dreigen authentieke aktes niet langer verleden te zullen worden. Daarenboven indien de notaris vaststelt dat de verkoop in hoofde van de koper een stedenbouwkundige inbreuk creëert, zal de notaris zijn ambt weigeren en partijen ertoe aanzetten de situatie te regulariseren.</i></p> <p><i>Het zou aangewezen zijn mocht dit oplossingsvoorstel door de Vlaamse decreetgever opgenomen worden, hierover voorafgaandelijk een overleg te organiseren met vertegenwoordigers van zowel de architecten als het notariaat’.</i></p> <p>De Orde van Architecten, eveneens vertegenwoordigd op het expertenpanel, reageerde als volgt:</p> <p><i>‘Het spreekt voor zich dat zonder duidelijke afbakening de architecten niet staan te springen voor alweer een verzwaring van hun</i></p>

¹⁰³ Sommige leden van het expertenpanel hadden ook problemen met de eventuele toekenning van subsidies.

¹⁰⁴ www.ruimtevoorruimte.com



	<i>aansprakelijkheden/verantwoordelijkheden. Men kan bovendien niet enerzijds de opdracht van de architect beperken (Cassatie 19 mei 2016¹⁰⁵) en anderzijds zijn verantwoordelijkheid uitbreiden. De Orde van Architecten – Vlaamse Raad is dan ook vragende partij om op constructieve wijze aan de verdere ontwikkeling omtrent het 'historisch passief' deel te nemen'.</i>
Opmerkingen	De rol van de tussenpersonen is van groot belang bij te vermijden en het oplossen van het historisch passief.

Voorstel 35	Verbod op handhavingsvoorwaarden in uitvoeringsplannen en vergunningen
Wat?	Er kan overwogen worden dat in de VCRO geëxpliciteerd wordt dat er geen handhavingsvoorwaarden kunnen opgelegd worden in een ruimtelijk plan, in een stedenbouwkundige verordening, in een verkavelingsvergunning of in een stedenbouwkundige vergunning.
Opmerkingen	In de praktijk gebeurt het regelmatig dat dergelijke voorwaarden worden opgelegd in een uitvoeringsplan of in een vergunning. Dit vermindert de vergunningskansen en de gebruiksmogelijkheden van historischpassiefgoederen.

Voorstel 36	Gedifferentieerd handhavings- en regularisatiebeleid al naargelang de aard van het historisch passief
Wat?	Uit de screening is gebleken dat de diverse historische stedenbouwschendingen zijn: constructies, reliëfwijzigingen, functies, bestemmingsstrijdig gebruik, permanent wonen, enz. Er kan overwogen worden om bij het handhavingsbeleid en bij de keuze van de instrumenten ter bestrijding van het historisch passief meer dan vandaag rekening te houden met de aard van de stedenbouwschending.
Opmerkingen	Er kan nu al verwezen worden naar de bijzondere regeling voor weekendverblijven (hoofdstuk VI) en voor historisch gegroeide tuincentra binnen agrarisch gebied (Codextrein).

¹⁰⁵ RABG 2017, 89: Uit de bepalingen van artikel 4, eerste en derde lid, van de wet van 20 februari 1939 op de bescherming van de titel en het beroep van architect, artikel 21, eerste lid, van het Reglement van beroepsplichten vastgesteld door de Orde van architecten en goedgekeurd bij koninklijk besluit van 18 april 1985, artikel 4.2.1. Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en artikel 1/1, 1°, van het Besluit van de Vlaamse regering van 23 mei 2003 tot bepaling van de handelingen die vrijgesteld zijn van de medewerking van de architect, die in de mate dat zij de vrijheid van nijverheid en arbeid beperken restrictief dienen te worden uitgelegd, volgt dat de tussenkomst van een architect wettelijk niet is vereist voor handelingen die overeenkomstig de wet zijn vrijgesteld van de medewerking van een architect of waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning is vereist. (Art. 4 besluit Vlaamse Regering 15 mei 2009 houdende coördinatie van de decreetgeving op de ruimtelijke ordening). De omstandigheid dat de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de oprichting van een voor een bepaalde functie bestemd gebouw, houdt niet in dat de tussenkomst van de architect verplicht is voor alle werken noodzakelijk voor het gebruik van het gebouw overeenkomstig die bestemming. Na de uitvoering van de ruwbouwwerken, is de architect aldus niet gehouden verdere tussenkomsten te verlenen voor de afwerkingswerken, die op zich wettelijk zijn vrijgesteld van de medewerking van een architect of waarvoor op zich geen stedenbouwkundige vergunning is vereist. De architect kan zodoende zijn controleopdracht beperken tot de ruwbouw-winddichtfase, tenzij de afwerkingswerken de oplossing van een constructieprobleem met zich meebrengen of de stabiliteit van het gebouw wijzigen. (samenvatting Jura).



7.5.3 Analytische weergave van de 36 oplossingsvoorstellen

Er bestaat niet zoiets als *de* oplossing voor het historisch passief. Een performant historisch passiefbeleid vergt een **mix van hogervermelde oplossingen**.

Hieronder wordt de band tussen de 36 oplossingsvoorstellen schematisch in beeld gebracht:

(a) Proactieve (22) versus reactieve (14) oplossingsvoorstellen

Proactieve oplossingsvoorstellen (22)		Reactieve oplossingsvoorstellen (14)	
01.	Minder stringente stedenbouwkundige voorschriften	23.	Regulariserende ruimtelijke uitvoeringsplannen
02.	In tijd beperken van stedenbouwkundige voorschriften	24.	Regularisatieleidraad
03.	Meer afwijkingsmogelijkheden van stedenbouwkundige voorschriften	25.	Vertrouwelijke regularisatiecheck
04.	Minder vergunningsplichten	26.	Legaliteitsattest voor historisch passief
05.	Aanpassen van de vereiste van het hoofdzakelijk vergund karakter bij zonevreemde vergunningsaanvragen	27.	Bijzondere regularisatievergunning voor historisch passief
06.	Het onderscheid tussen verbouwen en herbouwen schrappen, minstens mildereren	28.	Enmalige amnestie van historisch passief
07.	(Pro-)actief regularisatiebeleid	29.	Uitdovend(e) attest of vergunning voor historisch passief
08.	Verdere professionalisering van de stedenbouwhandhaving	30.	Bijzondere meerwaarde of minnelijke schikking voor historischpassiefgoederen
09.	Technische detectie van stedenbouwschendingen	31.	Meer rechtszekere verjaringsregeling
10.	Meldingsplicht stedenbouwschendingen door overheidsinstanties	32.	Subsidiëring van vrijwillig hersteld historisch passief
11.	Controle van proces-verbaal vóór opname van een stedenbouwschending in het vergunningenregister	33.	Historischpassiefconvenanten
12.	Vlaamse databank van stedenbouwschendingen	34.	Responsabilisering tussenpersonen
13.	Verder onderzoek naar het historische sepotbeleid	35.	Verbod op handhavingsvoorwaarden in uitvoeringsplannen en vergunningen
14.	Een krachtdadig handhavingsbeleid bij nieuwe stedenbouwschendingen	36.	Gedifferentieerd handhavings- en regularisatiebeleid al naargelang de aard van het historisch passief
15.	Veralgemeende aanwending van ambtshalve uitvoering van herstel		
16.	Raadgeving en aanmaning als nuttige handhavingsinstrumenten		
17.	Bemiddelingstraject bij herstellvorderingen		
18.	Voorafgaande goedkeuring leidend ambtenaar bij wettigheidsexceptie tegen een regularisatievergunning		
19.	Ambtshalve controle van stedenbouwkundige handelingen		
20.	Meer basisrechten na meerwaarde, aanpassingswerken en minnelijke schikking		
21.	Wissen van stedenbouwschendingen in vergunningenregister		
22.	Effectieve invoering van asbuiltattest		



(b) Plannings- (5), vergunnings- (17) en handhavings- (21) voorstellen¹⁰⁶

Planningsvoorstellen (5)		Vergunningsvoorstellen (17)		Handhavingsvoorstellen (21)			
01.	Minder stringente stedenbouwkundige voorschriften	03.	Meer afwijkingmogelijkheden van stedenbouwkundige voorschriften	08.	Verdere professionalisering van de stedenbouwhandhaving		
02.	In tijd beperken van stedenbouwkundige voorschriften	04.	Minder vergunningsplichten	09.	Technische detectie van stedenbouwschendingen		
23.	Regulariserende ruimtelijke uitvoeringsplannen	05.	Aanpassen van de vereiste van het hoofdzakelijk vergund karakter bij zonevreemde vergunningsaanvragen	10.	Meldingsplicht stedenbouwschendingen door overheidsinstanties		
33.	Historischpassiefconvenanten	06.	Het onderscheid tussen verbouwen en herbouwen schrappen, minstens mildereren	11.	Controle van proces-verbaal vóór opname van een stedenbouwschending in het vergunningenregister		
35.	Verbod op handhavingsvoorwaarden in uitvoeringsplannen en vergunningen	07.	(Pro-)actief regularisatiebeleid	12.	Vlaamse databank van stedenbouwschendingen		
		22.	Effectieve invoering asbuiltattest	13.	Verder onderzoek naar het historisch sepotbeleid		
		24.	Regularisatieleidraad	14.	Een krachtadig handhavingsbeleid bij nieuwe stedenbouwschendingen		
		25.	Vertrouwelijke regularisatiecheck	15.	Veralgemeende aanwending van ambtshalve uitvoering van herstel		
		26.	Legaliteitsattest voor historisch passief	16.	Raadgeving en aanmaning als nuttige handhavingsinstrumenten		
		27.	Bijzondere regularisatievergunning voor historisch passief	17.	Bemiddelingstraject bij herstellvorderingen		
		28.	Eenmalige amnestie van historisch passief	18.	Voorafgaande goedkeuring leidend ambtenaar bij wettigheidsexceptie tegen een regularisatievergunning		
		29.	Uitdovend(e) attest of vergunning voor historisch passief	19.	Ambtshalve controle van stedenbouwkundige handelingen		
		32.	Subsidiëring van vrijwillig hersteld historisch passief	20.	Meer basisrechten na meerwaarde, aanpassingswerken en minnelijke schikking		
		33.	Historischpassiefconvenanten	21.	Wissen van stedenbouwschendingen		
		34.	Responsabilisering tussenpersonen	22.	Effectieve invoering asbuiltattest		
		35.	Verbod op handhavingsvoorwaarden in uitvoeringsplannen en vergunningen	30.	Bijzondere meerwaarde of minnelijke schikking voor historischpassiefgoederen		
		36.	Gedifferentieerd handhavings- en regularisatiebeleid al naargelang de aard van het historisch passief	31.	Meer rechtszekere verjaringsregeling	31.	Meer rechtszekere verjaringsregeling
						32.	Subsidiëring van vrijwillig hersteld historisch passief
				33.	Historischpassiefconvenanten		
				34.	Responsabilisering tussenpersonen		
		36.	Gedifferentieerd handhavings- en regularisatiebeleid al naargelang de aard van het historisch passief	36.	Gedifferentieerd handhavings- en regularisatiebeleid al naargelang de aard van het historisch passief		

¹⁰⁶ Samen maakt dit meer dan 36 oplossingsvoorstellen omdat de categorie van de 'gemengde oplossingsvoorstellen' zowel planning, als vergunning als handhaving kunnen betreffen.



(c) Sterk aanbevolen (8), aanbevolen (14), te overwegen (13) en afgeraden (1) oplossingsvoorstellen

Sterk aanbevolen (8)		Aanbevolen (14)		Te overwegen (13)	
05.	Aanpassen van de vereiste van het hoofdzakelijk vergund karakter bij zonevreemde vergunningsaanvragen	01.	Minder stringente stedenbouwkundige voorschriften	03.	Meer afwijkmogelijkheden van stedenbouwkundige voorschriften
07.	(Pro-)actief regularisatiebeleid	02.	In tijd beperken van stedenbouwkundige voorschriften	13.	Verder onderzoek naar het historische sepotbeleid
08.	Verdere professionalisering van de stedenbouwhandhaving	04.	Minder vergunningsplichten	15.	Veralgemeende aanwending van ambtshalve uitvoering van herstel
14.	Een krachtdadig handhavingsbeleid bij nieuwe stedenbouwschendingen	06.	Het onderscheid tussen verbouwen en herbouwen schrappen, minstens milderen	18.	Voorafgaande goedkeuring leidend ambtenaar bij wettigheidsexceptie tegen een regularisatievergunning
16.	Raadgeving en aanmaning als nuttige handhavingsinstrumenten	09.	Technische detectie van stedenbouwschendingen	19.	Ambtshalve controle van stedenbouwkundige handelingen
23.	Regulariserende ruimtelijke uitvoeringsplannen	11.	Controle van proces-verbaal vóór opname van een stedenbouwschending in het vergunningenregister	25.	Vertrouwelijke regularisatiecheck
26.	LEGALITEITSATTEST	12.	Vlaamse databank van stedenbouwschendingen	28.	Eenmalige amnestie van historisch passief
31.	Meer rechtszekere verjaringsregeling	17.	Bemiddelingstraject bij herstellvorderingen	29.	Uitdovend(e) attest of vergunning voor historisch passief
		20.	Meer basisrechten na meerwaarde, aanpassingswerken en minnelijke schikking	30.	Bijzondere meerwaarde of minnelijke schikking voor historischpassiefgoederen
		21.	Wissen van stedenbouwschendingen in vergunningenregister	32.	Subsidiëring van vrijwillig hersteld historisch passief
		22.	Effectieve invoering asbuilattest	33.	Historischpassiefconvenanten
		24.	Regularisatieleidraad	35.	Verbod op handhavingsvoorwaarden in uitvoeringsplannen en vergunningen
		27.	BIJZONDERE REGULARISATIEVERGUNNING	36.	Gedifferentieerd handhavings- en regularisatiebeleid al naargelang de aard van het historisch passief
		34.	Responsabilisering tussenpersonen		
Afgeraden oplossingsvoorstel (1)					
10.	Versterkte meldingsplicht stedenbouwschendingen				

De meeste oplossingsvoorstellen zijn combineerbaar in het kader van een performant historischpassiefbeleid. Dit is niet altijd het geval: een duurzame, continue statusregeling voor historisch passief kan, bijvoorbeeld, moeilijk verenigd worden met een eenmalige amnestieregeling. In beginsel staan het legaliteitsattest en de bijzondere regularisatievergunning tegenover elkaar, tenzij het legaliteitsattest wordt ingevoerd als een opstap naar de bijzondere regularisatievergunning (zie verder).



7.7 Uitgewerkte oplossingsvoorstellen (2)

Hieronder worden **2 oplossingsvoorstellen** nader uitgewerkt, namelijk het legaliteitsattest en de bijzondere regularisatievergunning. Beide voorstellen geven een status aan het historischpassiefgoed en, bieden daardoor aan de eigenaar meer rechtszekerheid en aan het goed een grotere verhandelbaarheid, investeerbaarheid en bruikbaarheid.

Er is niettemin een duidelijk verschil tussen beide oplossingsvoorstellen (in hun basisversie).¹⁰⁷

Het **legaliteitsattest** maakt dat *alle* historisch passief van meer dan 15 jaar oud op eenvoudig verzoek ‘gelegaliseerd’ kan worden. Daarbij is het uitgangspunt dat dergelijke oude stedenbouwschendingen niet langer hinderlijk zijn en definitief deel uit maken van de bestaande ruimtelijke ordening. Het volstaat dat wordt beantwoord aan het tijds criterium (de constructie of de functie is ouder 15 jaar) en dat er geen lopende herstellvorderingen of niet verjaarde herstelleroordelingen zijn. Het legaliteitsattest geeft, na een vertrouwelijk onderzoek, aanleiding tot een vermoeden van vergunning en is zodoende een declaratieve akte zonder toets aan de goede ruimtelijke ordening. Vandaar ook dat er geen rechtsbescherming aan is verbonden.

De **bijzondere regularisatievergunning** onderscheidt zich enkel van de gewone regularisatievergunning doordat geen toets wordt gemaakt aan de stedenbouwkundige voorschriften. Blijven zodoende over als beoordelingselementen: het tijds criterium, de afwezigheid van lopende herstellvorderingen of niet verjaarde herstelleroordelingen en de toets aan de goede ruimtelijke ordening. Daarbij is het uitgangspunt dat ook bij de bijzondere regularisatievergunning de ultieme toets in het Vlaamse stedenbouwrecht niet kan ontbreken. Het is vooral door deze toets dat er rechtsbescherming vandoen is. Er blijft in deze optie nog een resterend historisch passief over, met name de bijzondere regularisatievergunningen die geweigerd werden wegens miskenning van de goede ruimtelijke ordening.¹⁰⁸

Beide oplossingsvoorstellen worden hieronder tegenover elkaar geplaatst: het is dus *of* het ‘automatisch’ legaliteitsattest, uitgereikt door een onafhankelijke bovenlokale instantie *of* de bijzondere regularisatievergunning, na toets aan de goede ruimtelijke ordening, welke wordt afgegeven door de gewone vergunnende overheid.

Evenwel blijkt uit de varianten dat het legaliteitsattest als een vorm van een uitgewerkte regularisatiecheck de eerste fase kan zijn van de bijzondere regularisatievergunning. Bovendien kunnen aan het legaliteitsattest en aan de bijzondere regularisatievergunning eigenschappen worden toegekend, waardoor de twee instrumenten om een status te geven aan historisch passief dichter naar elkaar groeien.

Beide voorstellen zijn gunstiger dan het **nulalternatief**, waarbij alles blijft zoals het is, alhoewel de regelgever op zijn hoede zal moeten zijn voor gebeurlijke perverse effecten. Dit gezegd zijnde is het duidelijk dat de nood aan een bijzondere status voor historischpassiefgoederen minder groot wordt naarmate de gewone regularisatiedrempels worden verlaagd.

We wijzen ten slotte op de **werklast** die door het legaliteitsattest en/of de bijzondere regularisatievergunning wordt veroorzaakt, zelfs al zou er maar een tijdelijke opstoot zijn om het bestaand historisch passief weg te werken.

¹⁰⁷ We maken daarbij abstractie van de varianten van beide oplossingsvoorstellen.

¹⁰⁸ En de stedenbouwschendingen waarvoor geen aanvraag tot een bijzondere regularisatievergunning werd ingediend.



7.7.1 Legaliteitsattest

(a) Wat?

Attest, afgegeven door een onafhankelijke bovenlokale instantie, waardoor een onvergunde constructie, functie of gebruik van 15 jaar of ouder¹⁰⁹ in de gedocumenteerde staat vermoed vergund te zijn.

De keuze voor het begrip *vermoeden van vergunning* laat toe het legaliteitsattest in te schrijven in artikel 4.2.14 VCRO en aan te sluiten bij een welbekende rechtsfiguur, zelfs al is er in hoofde van de aanvrager van een legaliteitsattest ten node een geheel of deels onvergunde situatie, daar waar een stedenbouwkundige vergunning had moeten zijn.

(b) Kenmerkende eigenschappen van het basisvoorstel

Vertrouwelijk?	Ja. <i>Het is evenwel onzeker of de decretale verankering van de vertrouwelijke behandeling van een aanvraag om een legaliteitsattest de toets van het Grondwettelijk Hof zal doorstaan.¹¹⁰</i> <i>De toewijzing van de 'legalisatiebevoegdheid' aan een onafhankelijke bovenlokale instantie, zonder eigen vaststellingen vervolgens bevoegdheid inzake stedenbouwschendingen, maakt het risico op strafrechtelijke vervolging en een herstellvordering in elk geval beperkter.</i> <i>Een niet-vertrouwelijke behandeling van de aanvraag om een legaliteitsattest, met beroepsmogelijkheden kan als variante overwogen worden.</i>
Blijvende of uitdovende gevolgen?	De gevolgen van het legaliteitsattest zijn niet tijdelijk, niet uitdovend, maar blijvend. <i>Een legaliteitsattest dat – bijvoorbeeld in ruimtelijk kwetsbaar gebied – uitdovende rechten toekent kan overwogen worden.</i>
Eenmalig of duurzaam?	Het legaliteitsattest is duurzaam en kan zodoende voor het bestaande als voor het toekomstig historisch passief aangevraagd worden, eenmaal aan de voorwaarden wordt voldaan. <i>Er kan overwogen worden om een eenmalige openstelling van het legaliteitsattest in te voeren als amnestie-instrument.</i>
Toets aan de goede ruimtelijke ordening?	Neen.
Compenserende vergoeding?	Geen. <i>Tenzij als variante.</i>
Rechtsbescherming?	Geen. <i>Het legaliteitsattest valt theoretisch onder de rechtsbescherming bij de Raad van State tegen overheidshandelingen. Evenwel moet</i>

¹⁰⁹ Er kan bij wege van variante overwogen worden om het legaliteitsattest al naargelang het bestemmingsgebied - ruimtelijk kwetsbaar gebied na 15 jaar) openruimtegebied (na 10 jaar) of ander gebied (na 5 jaar) - gefaseerd open te stellen van zodra een verjaring wordt bekomen.

¹¹⁰ Er wordt dan in het bijzonder gedacht aan de bevoegdheidsverdelende bepalingen in de Grondwet en in de BWHI, aan de artikelen 10 en 11 Grondwet en aan de artikelen 144 en 145 Grondwet.

	<p><i>rekening worden gehouden met de vaste rechtspraak die aangeeft dat declaratieve akten die louter feiten vaststellen geen uitvoerbare bestuurshandelingen in de zin van de Raad van State-wetten zijn. Zo is een proces-verbaal dat of een beslissing die het verval van een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundige vergunning vaststelt louter declaratief van aard; het is geen voor vernietiging vatbare akte.¹¹¹ Een legaliteitsattest lijkt evenzeer een declaratieve akte.</i></p> <p><i>De onaanvechtbaarheid van een legaliteitsattest kan in twijfel worden getrokken voor het Grondwettelijk Hof.</i></p> <p><i>Er kan als variante overwogen worden om toch een beroepsrecht voor de aanvrager, voor het betrokken publiek of voor welbepaalde overheidsinstellingen in te voeren.</i></p>
<p>Wie?</p>	<p>Onafhankelijke bovenlokale instantie.</p> <p><i>Dit kan de HRH zijn, die evenwel geen vragende partij is (zeker niet bij een vertrouwelijke aanpak)¹¹², de Vlaamse ombudsman, de Vlaamse bouwmeester of een nieuw op te richten gewestelijke ‘ad hoc’ instantie.</i></p>

(c) Toelichting

Het legaliteitsattest geldt voor bestaande vergunningsplichtige handelingen waarvoor voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

- de aanvrager toont aan dat op het ogenblik van de aanvraag een termijn van 15 jaar verstreken is vanaf de dag waarop de werkzaamheden aan een onvergunde constructie zijn beëindigd of waarop het onvergund gebruik een aanvang heeft genomen;
- tijdens de vijftienjarige termijn werd geen proces-verbaal of enkel een doelloos proces-verbaal opgemaakt. Een proces-verbaal is doelloos indien op het ogenblik van de beoordeling van de aanvraag geen rechterlijke herstelmaatregel en geen exclusieve of alternatieve geldboete werd opgelegd en tevens geen herstellvordering, vermeld in artikel 6.1.41 VCRO, aanhangig is en geen procedure met het oog op het opleggen van een exclusieve of alternatieve geldboete lopende is.

Enkel gevestigde (vergunningsplichtige) situaties die reeds 15 jaar ‘ongestoord’ bestaan, komen in aanmerking voor een legaliteitsattest. ‘Ongestoord’ wil zeggen dat de constructies, wijzigingen, toepassingen,... niet werden geverbaliseerd of dat geen proces-verbaal is opgemaakt waarbij op het ogenblik van de beoordeling van de attestaanvraag nog een gerechtelijke of administratieve herstel- of sanctieprocedure loopt. Aldus zullen de meeste stedenbouwschendingen gevat worden, met name al die schendingen die nooit zijn uitgekomen, alsmede de meeste stedenbouwschendingen waarvoor weliswaar een proces-verbaal is opgemaakt, maar dat nooit aanleiding heeft gegeven tot een conclusief hersteltraject.

Er wordt bij de aanvraag om een legaliteitsattest geen toets gemaakt aan de stedenbouwkundige voorschriften, noch aan de goede ruimtelijke ordening.

Hoewel voor de eenvoud geopteerd wordt voor een uitbreiding van de vermoedens van vergunning, gelden ook belangrijke verschilpunten met de bestaande vermoedens:

- Het stelsel van het legaliteitsattest vertrekt niet vanuit vaststaande data maar wel vanuit een schuivend tijdsvenster. Binnen de intussen ingeburgerde filosofie van een correct en kordaat handhavende overheid geldt

¹¹¹ RvS 19 mei 2009, nr. 193.408, en RvS 14 januari 1998, nr. 70.799.

¹¹² Het is ook de vraag of de HRH beschikt of kan beschikken over alle relevante informatie.



dat ruimtelijke handelingen die gedurende een redelijke (substantiële) termijn van 15 jaar niet hebben geleid tot een relevant proces-verbaal omwille van het grondwettelijke rechtszekerheidsbeginsel mogen worden beschouwd als 'vermoed vergund'

- Binnen dat schuivend tijdsvenster (en opnieuw rekening houdend met een strikter handhavende overheid die over een beter controleapparaat beschikt) wordt niet enkel rekening gehouden met 'constructies' maar met alle handelingen gedefinieerd in art. 1.1.12, 7°, VCRO. Ook bv. het functioneel gebruik van een pand wordt hierdoor gevat
- De handelingen onder het nieuwe vermoeden van vergunning kunnen redelijkerwijs beter worden gedocumenteerd dan handelingen van vóór de Stedenbouwwet of van vóór de eerste inwerkingtreding van het gewestplan. Om die reden wordt een strengere bewijslast opgelegd: de handelingen moeten grafisch worden aangeduid en vergezeld worden van een uittreksel uit de bestaande gemeentelijke plannen- en vergunningsregisters (voor zover deze aanwezig zijn). De 'rechtens toegelaten bewijsmiddelen' zijn deze als vermeld in art. 4.1.1, 10°, VCRO, met name 'de bewijsmiddelen, vermeld in boek III, titel III, hoofdstuk VI van het Burgerlijk Wetboek'. Het Burgerlijk Wetboek heeft het in dit kader over het schriftelijk bewijs, het getuigenbewijs, de vermoedens, de bekentenis en de eed

Het legaliteitsattest wordt omwille van de eenheid van het bestuurlijk optreden omkleed met een administratief gezag van gewijsde: de daarin vermelde vaststellingen staan in hoofde van de overheden binnen het ruimtelijk beleid **onweerlegbaar** vast.¹¹³ Bestuurlijke handelingen (met inbegrip van het bestuurlijk sanctionerend of handhavend optreden) die deze vaststellingen miskennen, zijn onregelmatig.

Er kan geen herstellvordering meer ingesteld worden na het bekomen van het legaliteitsattest.

Het legaliteitsattest wordt opgenomen in het vergunningenregister.

(d) Verantwoording

Het legaliteitsattest wordt geformuleerd als een vermoeden van vergunning en zodoende als een *recht* in hoofde van de titularis. Daarbij is het uitgangspunt dat een niet herstelde stedenbouwschending van meer dan 15 jaar, waaromtrent geen publieke herstellvordering loopt of meer loopt, de goede ruimtelijke ordening niet schendt.

De termijn van 15 jaar is gekozen in het licht van de bestaande verjaringsregeling voor herstellvorderingen, namelijk onverjaarbaar voor stedenbouwschendingen in ruimtelijk kwetsbaar gebied, 10 jaar voor stedenbouwschendingen in openruimtegebied en 5 jaar voor alle andere stedenbouwschendingen. Als nieuw vermoeden van vergunning brengt het legaliteitsattest *de facto* met zich mee dat alle stedenbouwschendingen zonder onderscheid verjaarbaar worden.

(e) Voordelen

Het legaliteitsattest geeft een grote rechtszekerheid aan de titularis. Het historischpassiefgoed wordt opnieuw verhandelbaar, investeerbaar en bruikbaar. De discussie over het verjaringsregime van stedenbouwschendingen wordt irrelevant, minstens minder relevant doordat door het louter verstrijken van een termijn van 15 jaar en de afwezigheid van een lopende herstellvordering of een niet verjaarde herstellveroordeling het legaliteitsattest kan bekomen worden.

Het legaliteitsattest is eenvoudig en sluit aan bij het gekend regime van vermoeden van vergunning.

Het legaliteitsattest is tegenstelbaar aan derden. De kansen op conflicten met de rechtsvoorgangers en de rechtsofvolgers van de huidige eigenaar worden sterk verminderd.

(f) Nadelen

Het legaliteitsattest is een recht dat niet kan geweigerd worden, tenzij de ongestoorde staat niet kan gedocumenteerd worden.

¹¹³ Ook al kan bij wege van variatie een regeling zoals in artikel 4.2.14, § 2 VCRO (het tegenbewijs kan slechts voor een beperkte periode geleverd worden) overwogen worden.



De gebeurlijke aantasting van de goede ruimtelijke ordening wordt definitief.

Het legaliteitsattest dreigt tot meer in plaats van tot minder stedenbouwschendingen te leiden en wel omdat gespeculeerd wordt op het uiteindelijk bekomen van een legaliteitsattest. Dergelijk pervers effect kan vermeden worden door een mix van instrumenten, zoals het milderen van de vergunnings- en regularisatiedrempels en een krachtdadig handhavingsbeleid.

Er dreigt onvermijdelijk een discussie over de precieze ouderdom van de stedenbouwschending, alhoewel de nieuwe bewijsmiddelen zoals luchtfoto's hulp kunnen bieden.

Het legaliteitsattest biedt geen oplossing voor die goederen die het voorwerp hebben uitgemaakt van een meerwaarde, van aanpassingswerken of van een minnelijke schikking. Het is niet vanzelfsprekend¹¹⁴ dat aan het historisch passief meer rechten worden toegekend dan de rechten die kunnen geput worden dan uit artikel 6.1.58. VCRO.

De invoering van een nieuw vermoeden van vergunning en van het legaliteitsattest kan de bestaande regelingen inzake weekendverblijven doorkruisen.

(g) Varianten

De basisversie van het legaliteitsattest wordt door ons sterk aanbevolen, omdat het een eenvoudig en impactrijk instrument is dat alle historisch passief doet verdwijnen en aan het historischpassiefgoed een rechtszekere status geeft.

Toch zijn er heel wat varianten.

Legaliteitsattest zonder vermoeden van vergunning.

Er kan overwogen worden om het legaliteitsattest niet te formuleren als een vermoeden van vergunning, maar wel als een bijzondere regularisatie zonder enige toets aan de bestemmings- en stedenbouwkundige voorschriften en aan de goede ruimtelijke ordening.

Vermoeden van vergunning zonder legaliteitsattest.

Er kan overwogen worden om een klassiek vermoeden van vergunning in te voeren voor historisch passief, zonder 'formalisering' door een legaliteitsattest.

Beperking van de rechten uit het legaliteitsattest.

Er kan overwogen worden dat aan de titularis van het legaliteitsattest (slechts) hetzelfde recht tot stabiliteitswerken wordt toegestaan als aan de na een uitgevoerde meerwaarde of minnelijke schikking 'gedoogde' constructies in artikel 6.1.58 VCRO.¹¹⁵

Dit komt erop neer dat in het vergunningenregister wordt bevestigd dat het historischpassiefgoed niet langer het voorwerp kan uitmaken van een strafrechtelijke vervolging of van een publieke herstellvordering. Zulks geeft evenwel aan het historischpassiefgoed geen waarachtige status, maar de rechtszekerheid en de verhandelbaarheid worden niettemin vergroot.

¹¹⁴ Zelfs al is er een objectief verschil, met name dat bij de stedenbouwschending die aanleiding heeft gegeven tot de meerwaarde of de minnelijke schikking een conclusieve herstellvordering voorlag, terwijl dit niet het geval is bij een legaliteitsattest.

¹¹⁵ Art. 6.1.58 VCRO: 'Ten aanzien van niet-geregulariseerde en wederrechtelijk opgerichte of in stand gehouden onderdelen van een goed kunnen stabiliteitswerken, vermeld in artikel 4.1.1, 11°, worden vergund, voor zover de overtreder voldaan heeft aan alle verplichtingen die zijn opgelegd in een minnelijke schikking, of in een vonnis of arrest waarin de uitvoering van bouw-of aanpassingswerken of de betaling van een meerwaardevergoeding bevolen wordt.'



Voorafname in legaliteitsattest op toekomstige vergunbaarheid.

Er kan overwogen worden dat in het legaliteitsattest reeds de krachtlijnen worden aangeduid die gelden bij de beoordeling van toekomstige vergunningsaanvragen:

- Voor zonevreemde handelingen gelden de limieten gestipuleerd in de basisrechten voor zonevreemde constructies, tenzij de handelingen manifest in strijd zijn met de goede ruimtelijke ordening
- Voor handelingen die afwijken van inrichtingsvoorschriften, geldt dat deze voorschriften bij nieuwe aanvragen voor verbouw, herbouw of uitbreiding moeten worden gevolgd (voor het deel waarop de aanvraag betrekking heeft), uiteraard voor zover geen wettige afwijking wordt toegekend. Voor handelingen die manifest in strijd zijn met de goede ruimtelijke ordening, geeft het attest de ruimtelijke randvoorwaarden aan die bij nieuwe aanvragen tot verbouw, herbouw of uitbreiding in acht moeten worden genomen (m.a.w. kan worden aangegeven welke minimale aanpassingswerken zich opdringen)

Het legaliteitsattest heeft dan niet langer een louter declaratief karakter.

In de mate deze voorafname geen indicatief (adviserend), maar een bindend karakter zou hebben, valt het gebrek aan inspraak en rechtsbescherming moeilijk te verantwoorden.

Legaliteitsattest als eerste stap voorafgaandelijk aan de bijzondere regularisatievergunning.

Er kan overwogen worden om een onafhankelijke bovenlokale instantie (al dan niet vertrouwelijk) te laten onderzoeken of er geen regularisatiemogelijkheden zijn en in bevestigend geval het dossier ‘met eensluitend advies’ door te verwijzen naar de bevoegde vergunningverlenende instantie.

Legaliteitsattest met compenserende vergoeding.

Er kan overwogen worden om het legaliteitsattest te verbinden aan een financiële vergoeding, vergelijkbaar als deze bij meerwaarde of een minnelijke schikking.¹¹⁶ Dergelijke financiële vergoeding kan verantwoord worden door de objectieve waardevermeerdering die het historischpassiefgoed heeft ondergaan omwille van de stedenbouwschending. Tevens kan overwogen worden om de hoegrootheid van de meerwaardevergoeding tevens te laten afhangen van het financiële vermogen van de eigenaar van het historischpassiefgoed.

Als er wordt gekozen voor een compenserende vergoeding, dan moet in elk geval hoger beroep openstaan in hoofde van de aanvrager. In dat geval zal er een gans (nieuw) contentieux ontstaan.

Toegang tot legaliteitsattest beperken tot aanvragers te goeder trouw.

Er kan overwogen worden om de toegang tot het legaliteitsattest te reserveren voor de eigenaars van een historischpassiefgoed die te goeder trouw zijn doordat zij zelf niet de bouwvertreder zijn of hebben gehandeld met een vernietigde of onwettig bevonden vergunning. Dit voorstel vond weinig bijval bij het expertenpanel.

Afschaffing van verjaringsregeling na invoering van het legaliteitsattest.

Er kan overwogen worden om, samen met de invoering van het legaliteitsattest, de verjaarbaarheid van de publieke herstellvordering terug af te schaffen. Er kan ook overwogen worden om een verjaring in te voeren voor stedenbouwschendingen in ruimtelijk kwetsbaar gebied (15 jaar).

Zeker de eerste piste kan onwelgekomen effecten hebben, zoals minder rechtszekerheid in gebieden anders dan ruimtelijk kwetsbaar gebied en openruimtegebied.

¹¹⁶ Zonder rechtelijke tussenkomst.



Legaliteitsattest als amnestie-instrument.

Er kan overwogen worden om het legaliteitsattest éénmalig te maken, waardoor het een amnestie-instrument wordt.

Gemeentelijk legaliteitsattest.

Er kan overwogen worden om de procedure voor een legaliteitsattest niet-vertrouwelijk te maken, waarbij de gewone vergunningverlenende overheid (meestal het college van burgemeester en schepenen) dan het best geschikt is als ‘legaliserende’ overheid.

Er kan eveneens overwogen worden om de gemeente advies te laten verstrekken over de historiek en de datering van de stedenbouwschending (wie weet het beter dan de gemeente?), mits dit geen afbreuk doet aan de vertrouwelijkheid.

Openstellen van een beroepsmogelijkheid tegen het legaliteitsattest.

Er kan overwogen worden om een beroepsmogelijkheid in te voeren, die vergelijkbaar kan zijn met de beroepsregeling voor het asbuilattest.¹¹⁷ Het beroepsrecht beperkt zich dan tot de datering van de stedenbouwschending en eventueel ook tot de toets aan de goede ruimtelijke ordening en de hoegrootheid van de financiële vergoeding.

7.7.2 Bijzondere regularisatievergunning

(a) Wat?

De bijzondere regularisatievergunning voor historisch passief is een flexibel instrument dat aan de titularis gelijke rechten verschafft als elke andere (al dan niet regulariserende) vergunning.

(b) Kenmerkende eigenschappen van het basisvoorstel

Vertrouwelijk?	Neen.
Blijvende of uitdovende gevolgen?	De gevolgen van de bijzondere regularisatievergunning zijn blijvend. <i>Uitzondering kan gemaakt worden voor de bijzondere regularisatievergunning die betrekking heeft op ruimtelijk kwetsbaar gebied. Binnen het expertenpanel werd gesuggereerd dat wanneer het historischpassiefgoed gelegen is binnen ruimtelijk kwetsbaar gebied, kan geopteerd worden voor uitdovende rechten. Anderen, binnen het expertenpanel, wezen er dan weer op dat wat planologisch als ruimtelijk kwetsbaar gebied wordt bestempeld, niet noodzakelijk in feite die status verdient.</i>
Eenmalig of duurzaam?	De bijzondere regularisatievergunning is duurzaam en kan zodoende voor het bestaande als voor het

¹¹⁷ Artikel 4.2.11 VCRO bepaalt:

‘§ 1. In het geval de afgifte van een as-builattest geweigerd wordt, en onverminderd de gemeenrechtelijke rechtsmiddelen, beschikt de aanvrager over drie mogelijkheden.

Hij kan de nodige handelingen stellen om de zaken waarvoor het as-builattest geweigerd wordt, in overeenstemming te brengen met de vergunde plannen en vervolgens een nieuwe aanvraag indienen. Deze handelingen zijn nimmer vergunnings- of meldingsplichtig.

Hij kan het college van burgemeester en schepenen of zijn gemachtigde verzoeken om het as-builattest af te leveren. Indien het college van burgemeester en schepenen of zijn gemachtigde beslist het as-builattest af te leveren, neemt het college of zijn gemachtigde tegelijkertijd de beslissing tot validering van het as-builattest.

Hij kan er ten slotte voor opteren om een aanvraag tot regularisatievergunning in te dienen.

§ 2. De beslissing van het college van burgemeester en schepenen of zijn gemachtigde houdende de validering of de weigering tot validering van een as-builattest kan door de belanghebbenden, vermeld in artikel 4.8.11, § 1, worden bestreden met een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, overeenkomstig de procedureregels, vermeld in hoofdstuk VIII en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’.



	toekomstig historisch passief aangevraagd worden, eenmaal aan de voorwaarden wordt voldaan. <i>Er kan overwogen worden om een eenmalige openstelling van de bijzondere regularisatievergunning in te voeren als amnestie-instrument.</i>
Toets aan de goede ruimtelijke ordening?	Ja.
Compenserende vergoeding?	Ja, in de mate er sprake is van een objectieve waardevermeerdering die het historischpassiefgoed heeft ondergaan omwille van de geregulariseerde stedenbouwschending. <i>Er kan overwogen worden om de hoegrootheid van de meerwaardevergoeding tevens te laten afhangen van het financieel vermogen van de eigenaar van het historischpassiefgoed.</i>
Rechtsbescherming?	Ja. Er is een openbaar onderzoek en tegen de vergunningsbeslissing kan beroep aangetekend worden.
Wie?	Gewone vergunnende overheid

(c) Toelichting

De bijzondere regularisatievergunning geldt voor bestaande vergunningsplichtige handelingen waarvoor voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

- de aanvrager toont aan dat op het ogenblik van de aanvraag een termijn van 10 jaar¹¹⁸ verstreken is vanaf de dag waarop de werkzaamheden aan een onvergunde constructie, de onvergunde handelingen aan een vergunde constructie, zijn beëindigd of waarop het onvergund gebruik een aanvang heeft genomen. Hier wordt geopteerd voor een termijn van 10 jaar omdat deze beantwoordt aan de definiëring van het begrip 'historisch passief' door de opdrachtgever;
- tijdens de tienjarige termijn werd geen proces-verbaal of enkel een doelloos proces-verbaal opgemaakt. Een proces-verbaal is doelloos indien op het ogenblik van de beoordeling van de aanvraag om een legaliteitsattest geen rechterlijke herstelmaatregel en geen exclusieve of alternatieve geldboete werd opgelegd en tevens geen herstellordering, vermeld in artikel 6.1.41 VCRO, aanhangig is en geen procedure met het oog op het opleggen van een exclusieve of alternatieve geldboete lopende is .

Enkel gevestigde (vergunningsplichtige) situaties die reeds 10 jaar 'ongestoord' bestaan, komen in aanmerking voor een bijzondere regularisatievergunning. 'Ongestoord' wil zeggen dat de constructies, wijzigingen, toepassingen,... niet werden geverbaliseerd of dat geen proces-verbaal is opgemaakt waarbij op het ogenblik van de beoordeling van de attestaanvraag nog een gerechtelijke of administratieve herstel- of sanctioneringsprocedure loopt.

Het grote verschil met het legaliteitsattest is dat bij de bijzondere regularisatievergunning steeds wordt overgegaan tot een toets aan de goede ruimtelijke ordening. Deze toets wordt gemaakt niet op datum van de stedenbouwschending, maar wel op datum van de beoordeling over de bijzondere regularisatievergunningsaanvraag. Aanvragen die kennelijk strijden met de goede ruimtelijke ordening komen niet in aanmerking voor de bijzondere regularisatievergunning.

De bijzondere regularisatievergunning kan, anders dan het legaliteitsattest (in de basisversie), verbonden worden aan bijzondere voorwaarden met het oog op de goede ruimtelijke ordening of aan compenserende bijzondere

¹¹⁸ De (weigerbare) bijzondere regularisatievergunning heeft minder impact op de verjaring van stedenbouwschendingen dan het (onweigerbare) legaliteitsattest, zodat een verlenging tot 15 jaar wellicht niet nodig is.



(g) Varianten

Marginale toetsing aan de goede ruimtelijke ordening?

Er kan overwogen worden om de aanvraag tot een bijzondere regularisatievergunning enkel te weigeren bij kennelijke strijdigheid met de goede ruimtelijke ordening.

Vermogensafhankelijke compenserende vergoeding.

Er kan overwogen worden om de hoegrootte van de compenserende vergoeding tevens te laten afhangen van het financieel vermogen van de eigenaar van het historischpassiefgoed.

Mogelijkheid tot bemiddeling bij bijzondere regularisatievergunning.

Er kan overwogen worden om aan de bijzondere regularisatievergunningsaanvraag een bemiddeling te verbinden, zeker bij klachten of beroep door het betrokken publiek.

Bijzondere regularisatievergunning als tweede stap na een legaliteitsattest of vertrouwelijke regularisatiecheck.

Er kan overwogen worden om een vertrouwelijke regularisatiecheck toe te laten voorafgaandelijk aan de formele regularisatieaanvraag.

Er kan overwogen worden om een onafhankelijke bovenlokale instantie enkel maar te belasten met een onderzoek naar de datering van de stedenbouwschending, naar de afwezigheid van lopende herstelprocedures of niet verjaarde herstelveroordelingen, naar de goede ruimtelijke ordening, hetgeen resulteert in een legaliteitsattest waarna bij de gewone vergunningverlenende overheid een gewone regularisatievergunning wordt aangevraagd.



8 Eindbeschouwingen

Het historisch passief is de resultante van tal van factoren, waaronder de afwezigheid van een volledig afgewerkt handhavingssamenspel. Het niet altijd even coherente, duidelijke en rechtszekere verjaringsregime van stedenbouwschendingen, de stedenbouwschendingen die door de vingers werden gezien, de processen-verbaal zonder opvolging, de herstellvorderingen waarop een negatief advies van de HRH volgde, de afgewezen herstellvorderingen, de gerechtelijke uitspraken die niet betekend werden, het gebrek aan stedenbouwkundige moraal bij vele burgers, de soms overgedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften, enz. liggen aan de oorzaak van het steeds groeiende historische passief. Er is niet één actor exclusief verantwoordelijk voor dit passief: zowel de burger als de regelgever als de vergunningsverlener als de stedenbouwhandhaver, zijn medeverantwoordelijk.

Het screeningsonderzoek bevestigt wat misschien al kon vermoed worden, met name dat de bekende, oude stedenbouwschendingen maar het topje van de ijsberg zijn, dat het historisch passief groeiend is, dat er vele feitelijke en juridische oorzaken zijn van het historisch passief en dat er op vandaag zeker geen uniforme aanpak bestaat.

Zelfs al hebben we slechts 54 van de 308 Vlaamse gemeenten onderzocht, toch kunnen er o.i. belangrijke leringen getrokken worden uit het screeningsonderzoek: (a) Een performant historischpassiefbeleid houdt rekening met de lokale eigenheden; (b) Zowel een proactief regularisatiebeleid - indachtig het feit dat een kwart van het historisch passief wel degelijk regulariseerbaar bleek - als een krachtadig herstelbeleid - bestaande stedenbouwschendingen komen boven water met daardoor meer kans op regularisatie of herstel - leiden uiteindelijk tot minder historisch passief; (c) Heel wat historisch passief bevindt zich in woongebied, waarvoor de oplossing gezocht moet worden bij de gemeenten, aangezien zij verantwoordelijk zijn voor de handhaving in woongebieden; (d) Veel van de historische stedenbouwschendingen zijn niet regulariseerbaar omwille van een strijdigheid met inrichtingsvoorschriften. Al te gedetailleerde inrichtingsvoorschriften verminderen zodoende de kans op regularisatie; (e) Vaak volstaat een eenvoudig proces-verbaal voor herstel of regularisatie. Dit bewijst het belang van een krachtdadige handhaving én doet vermoeden dat de raadgeving en de aanmaning zeer nuttige instrumenten kunnen zijn in een performant handhavingbeleid; (f) Al te veel historischpassiefdossiers bevinden zich in een toestand waarbij enkel een proces-verbaal of/en een herstellvordering werd opgemaakt, euvel waaraan kan verholpen worden door een goede handhavingsoopvolging.

Alhoewel het historisch passief maatschappelijk niet ontwrichtend is, blijkt uit de effectenstudie dat er best aan wordt verholpen: de ruimtelijke, juridische, financieel-economische en menselijke effecten zijn immers te groot om niet in te grijpen. Opnieuw zijn er belangrijke leringen te maken: (a) Enkel een krachtadig handhavingbeleid bij nieuwe stedenbouwschendingen heeft een ontmoedigend effect. Er is nu al sprake van een mentaliteitsommeslag bij nieuwbouw- en herbouwprojecten, maar te weinig bij verbouwingsprojecten, zeker als ze de binneninrichting en het gebruik betreffen; (b) Een meer rechtszekere, vereenvoudigde ruimtelijkeordeningsreglementering vermindert het aantal stedenbouwschendingen en maakt regularisatie gemakkelijker; (c) Er is kennelijk nood aan een status voor historischpassiefgoederen.

Meer dan voorheen wordt van de overheid verwacht dat zij een integraal ruimtelijkeordeningsbeleid voert, ingebed in een integraal omgevingsbeleid, met daarin een integrale, horizontale, professionele en doelbewuste aanpak van stedenbouwschendingen. Telkens staat de dubbele doelstelling om nieuw historisch passief te voorkomen en om bestaand historisch passief op te lossen centraal.

We adviseren de Vlaamse Overheid om resoluut te kiezen voor een performante, ontradende handhaving om nieuw historisch passief te voorkomen, ook voor wat betreft verbouwingen en functiewijzigingen. Zo kan nieuw historisch passief worden vermeden en de reeds ingezette mentaliteitswijziging van de Vlamingen worden doorgezet. O.i. zal het grote publiek zich maar kunnen verenigen met een krachtadig handhavingbeleid indien dat gekelderd is in een rechtvaardig ruimtelijkeordeningsbeleid. Dit zal het geval zijn wanneer (a) de bestemmings- en inrichtingsvoorschriften, alsook de vergunningsvoorwaarden zich beperken tot wat waarachtig stedenbouwkundig en ruimtelijk relevant is; (b) regulariserende planinstrumenten rechtens mogelijk worden; (c)



de vergunningsdrempel maximaal wordt verhoogd tot wat waarachtig stedenbouwkundig en ruimtelijk relevant is; (c) er geen overbodige regularisatie-obstakels worden opgeworpen; (d) de stedenbouwkundige vergunning binnen redelijke termijnen kan bekomen worden en zo spoedig als mogelijk rechtszeker is; (e) een billijke en duurzame status wordt verleend aan bestaand historisch passief.

In deze studie worden 36 concrete oplossingsvoorstellen aangereikt voor het vermijden en het terugdringen van historisch passief. Volgende oplossingsvoorstellen werden onderzocht en geëvalueerd:

Sterk aanbevolen (8)		Aanbevolen (14)		Te overwegen (13)	
05.	Aanpassen van de vereiste van het hoofdzakelijk vergund karakter bij zonevreemde vergunningsaanvragen	01.	Minder stringente stedenbouwkundige voorschriften	03.	Meer afwijkmogelijkheden van stedenbouwkundige voorschriften
07.	(Pro-)actief regularisatiebeleid	02.	In tijd beperken van stedenbouwkundige voorschriften	13.	Verder onderzoek naar het historische sepotbeleid
08.	Verdere professionalisering van de stedenbouwhandhaving	04.	Minder vergunningsplichten	15.	Veralgemeende aanwending van ambtshalve uitvoering van herstel
14.	Een krachtdadig handhavingsbeleid bij nieuwe stedenbouwschendingen	06.	Het onderscheid tussen verbouwen en herbouwen schrappen, minstens mildereren	18.	Voorafgaande goedkeuring leidend ambtenaar bij wettigheidsexceptie tegen een regularisatievergunning
16.	Raadgeving en aanmaning als nuttige handhavingsinstrumenten	09.	Technische detectie van stedenbouwschendingen	19.	Ambtshalve controle van stedenbouwkundige handelingen
23.	Regulariserende ruimtelijke uitvoeringsplannen	11.	Controle van proces-verbaal vóór opname van een stedenbouwschending in het vergunningenregister	25.	Vertrouwelijke regularisatiecheck
26.	LEGALITEITSATTEST	12.	Vlaamse databank van stedenbouwschendingen	28.	Eenmalige amnestie van historisch passief
31.	Meer rechtszekere verjaringsregeling	17.	Bemiddelingstraject bij herstellvorderingen	29.	Uitdovend(e) attest of vergunning voor historisch passief
		20.	Meer basisrechten na meerwaarde, aanpassingswerken en minnelijke schikking	30.	Bijzondere meerwaarde of minnelijke schikking voor historischpassiefgoederen
		21.	Wissen van stedenbouwschendingen in vergunningenregister	32.	Subsidiëring van vrijwillig hersteld historisch passief
		22.	Effectieve invoering asbuiltattest	33.	Historischpassiefconvenanten
		24.	Regularisatieleidraad	35.	Verbod op handhavingsvoorwaarden in uitvoeringsplannen en vergunningen
		27.	BIJZONDERE REGULARISATIEVERGUNNING	36.	Gedifferentieerd handhavings- en regularisatiebeleid al naargelang de aard van het historisch passief
		34.	Responsabilisering tussenpersonen		
Afgeraden oplossingsvoorstel (1)					
10.	Versterkte meldingsplicht stedenbouwschendingen				

Alle oplossingsvoorstellen hebben een impact op het historisch passief, maar kunnen ook daarbuiten gevolgen hebben. Er moet bij de keuze voor een juiste mix van oplossingen voor het historisch passief rekening gehouden worden met de gewenste en ongewenste (perverse) effecten van het ene of andere instrument.

Uit het effectenonderzoek blijkt dat het belangrijk is om een status te geven aan historischpassiefgoederen dewelke aan de eigenaar en gebruiker ervan toekomstperspectief geeft en een betere verhandelbaarheid mogelijk maakt.



Twee oplossingsvoorstellen, die een status verstrekken aan historisch passief worden nader uitgewerkt. Het *legaliteitsattest* maakt dat alle historisch passief van meer dan 15 jaar oud op eenvoudig verzoek 'gelegaliseerd' kan worden. Daarbij is het uitgangspunt dat dergelijke oude stedenbouwschendingen niet langer hinderlijk zijn en definitief deel uit maken van de bestaande ruimtelijke ordening. Het volstaat dat wordt beantwoord aan het tijds criterium (de constructie of de functie is ouder 15 jaar) en dat er geen lopende herstellvorderingen of niet verjaarde herstellveroordelingen zijn. Het legaliteitsattest geeft, na een vertrouwelijk onderzoek, aanleiding tot een vermoeden van vergunning en is zodoende een declaratieve akte zonder toets aan de goede ruimtelijke ordening. Vandaar ook dat er geen rechtsbescherming aan is verbonden. De *bijzondere regularisatievergunning* onderscheidt zich enkel van de gewone regularisatievergunning doordat geen toets wordt gemaakt aan de stedenbouwkundige voorschriften. Blijven zodoende over als beoordelingselementen: het tijds criterium, de afwezigheid van lopende herstellvorderingen of niet verjaarde herstellveroordelingen en de toets aan de goede ruimtelijke ordening. Daarbij is het uitgangspunt dat ook bij de bijzondere regularisatievergunning de ultieme toets in het Vlaamse stedenbouwrecht niet kan ontbreken. Het is vooral door deze toets dat er rechtsbescherming vandoen is. Er blijft in deze optie nog een resterend historisch passief over, met name de bijzondere regularisatievergunningen die geweigerd werden wegens miskenning van de goede ruimtelijke ordening.

Het maatschappelijk debat over een bijzondere status voor historisch passief kan gevoed worden door de 10 door ons formuleerde 'dilemma's', zoals het eenmalig of duurzaam karakter van de nieuwe status, het al dan niet maken van een toets aan de goede ruimtelijke ordening, de graad van rechtsbescherming en de bevoegde overheid. Wijzelf geven de voorkeur op het legaliteitsattest boven de bijzondere regularisatievergunning omwille van de eenvoud en omdat enkel dit instrument een oplossing biedt voor alle historisch passief.

We adviseren de Vlaamse regelgever stellig om zich niet te beperken tot het instrument van het legaliteitsattest of de bijzondere regularisatievergunning, maar om een waarachtig historischpassiefbeleid uit te stippelen dat van die aard is om stedenbouwschendingen te voorkomen, de regularisatiemogelijkheden van bestaande stedenbouwschendingen te vergroten en de handhaving van niet-regulariseerbare stedenbouwschendingen maximaal te laten resulteren in een effectief herstel.