

datum: 15 mei 2024

Naar een toekomst voor verjaarde stedenbouwkundige misdrijven?

Samenvatting standpunt

De gemeenten zijn voorstander van een regeling voor illegale constructies die de overheid niet meer mag handhaven, terwijl ze die ook niet mag regulariseren.

De nieuwe regeling moet **maatwerk** mogelijk maken. Een individuele beoordeling van een verjaarde overtreding laat de overheid toe voorwaarden op te leggen met het oog op een betere ruimtelijke ordening. We pleiten dus niet voor een generaal-pardon voor niet regulariseerbare overtredingen die reeds lang verjaard zijn.

We vinden dat de regeling moet **stimuleren dat je je aan de regels houdt**. Dit kan door pas 20 jaar na de laatste niet vergunde overtreding een niet vergunbare overtreding in aanmerking te laten komen voor een gedoogtoets.

Bovendien pleiten we ervoor dat de eigenaar een **meerwaarde** betaalt als zijn illegale constructie alsnog een vergunde status krijgt. Als uit de beoordeling blijkt dat een vergunde status niet wenselijk is, moeten er instrumenten zijn om de goede ruimtelijke ordening te herstellen, minstens door het invoeren van een voorkeepsrecht op illegale constructies.

Aandachtspunt bij de voorgestelde 'maatwerk' oplossing is de **werklust** die dit voor lokale besturen met zich meebrengt. Bij het uitwerken van de regelgeving moet de te verwachten werklust voor de lokale besturen uitdrukkelijk mee aan bod komen.

Tot slot pleiten we ervoor om de gedoogtoets in te voeren als module in de omgevingsvergunningsprocedure, zodat er slechts één beslissing is van de overheid, en géén twee. We vragen dat voorafgaand aan de beslissing over de gedoogtoets altijd een openbaar onderzoek nodig. Als tegen de beslissing over de omgevingsvergunningsprocedure in beroep wordt gegaan bij de deputatie, dan mag de deputatie zich niet opnieuw over de uitkomst van de gedoogtoets uitspreken.

1. Aanleiding

In het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 stond te lezen:

“We maken komaf met het historisch passief van overtredingen. Van bouwwerken met een vastgestelde historische overtreding kan door de eigenaar een gedoogtoets worden gevraagd aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid. Indien de overtreding kan gedoogd worden, kan de bevoegde overheid een vergunning afleveren mits een eventuele vergoeding. Het advies van de betrokken gemeente wordt gevraagd.” (p. 155)

Deze Vlaamse legislatuur is het niet tot concrete regelgevende initiatieven gekomen. Wel is een studie uitgevoerd die bovenstaand beleidsvoornemen uitwerkt. Hierin is ook een eerste versie van een voorontwerp opgenomen, maar het indienen van deze tekst in het Vlaams Parlement is niet meer voor deze Vlaamse legislatuur.

Het is aangewezen dat de gemeenten een standpunt bepalen over het mogelijks wegwerken van het historisch passief. Het gaat specifiek over die overtredingen waartegen de overheid niet meer mag optreden, bijvoorbeeld door verjaring of omdat een meerwaarde na minnelijke schikking is betaald, maar die de overheid ook niet mag regulariseren omwille van de stedenbouwkundige voorschriften.

Deze nota geeft een antwoord op de volgende vragen:

- 1) Willen de gemeenten een oplossing aanbieden voor verjaarde stedenbouwkundige overtredingen?
- 2) Zo ja, willen gemeenten een generieke of een maatgerichte oplossing?
- 3) Als we kiezen voor een maatgerichte oplossing, wat zijn dan de randvoorwaarden?

2. Een oplossing voor verjaarde stedenbouwkundige overtredingen

De Vlaamse regelgeving bepaalt hoe op te treden als iemand zonder omgevingsvergunning stedenbouwkundige handelingen uitvoert of gronden verkavelt.

Dit instrumentarium houdt in dat de gewestelijke en de lokale overheid tegen deze overtredingen kunnen optreden. Dit gebeurt door de opmaak van een proces-verbaal (als het gaan om de zwaarste vormen, dat wil zeggen een misdrijf) of een verslag van vaststelling (als het gaan om een lichtere vorm, dat wil zeggen een inbreuk). Deze instrumenten zijn de laatste stap, nadat vormen van zachte handhaving (waarschuwing, aanmaning, stakingsbevel) niets opleverden.

De Vlaamse regelgeving bepaalt ook verjaringsregels. Na verloop van tijd mag de overheid dus niet meer optreden tegen de illegaal uitgevoerde handelingen.

Als de overheid tijdig een PV opmaakt of vaststelling doet, kan dit gepaard gaan met een herstelmaatregel. Zo'n bevel bepaalt of de overtreder zijn illegale constructie moet afbreken, mag behouden of aanpassingswerken moet uitvoeren. Het behoud of het uitvoeren van aanpassingswerken kan gepaard gaan met het betalen van een meerwaarde. Het goed is immers méér waard geworden.

In heel wat gevallen ontdekt de overheid tijdig een overtreding en kan ze dus, op maat van de concrete context, de situatie 'rechttrekken' door de eigenaar te bewegen tot vrijwillige afbraak of via een regularisatievergunning de zaken in orde brengen. Als dat niet lukt, zijn er heel wat handhavingsinstrumenten die ervoor zorgen dat wat onvergund is uitgevoerd toch in overeenstemming wordt gebracht met de goede ruimtelijke ordening.

In elk stadium van de procedure kan de overtreder een minnelijke schikking vragen. Als de overheid die toekent, dan is er geen vervolging meer. In ruil doet de overtreder aanpassingswerken of betaalt hij een geldsom. Het illegale onroerend goed mag dan blijven staan ("gedoogd"), maar hij mag nog steeds geen bijkomende vergunningen krijgen. Als een constructie niet grotendeels is vergund, bepaalt de regelgeving immers dat het geen bijkomende vergunningen mag krijgen. Dit is overigens een belangrijke stok achter de deur waardoor mensen alsnog zich vrijwillig in orde stellen met de stedenbouwkundige regelgeving, zelfs al is er sprake van langdurige verjaring.

De invoering van de gedoogtoets betekent dat zulke bijkomende vergunningen voortaan kunnen worden verstrekt voor nooit opgemerkte, niet vergunbare, verjaarde overtredingen. Dat geldt ook voor overtredingen waarvoor ooit een minnelijke schikking is getroffen. De eigenaar komt dan in aanmerking voor een regularisatievergunning in strijd met de voorschriften en mag zo ook in de toekomst bijkomende vergunningen krijgen.

De exacte omvang van het historisch passief is niet in te schatten, maar het aanvoelen is dat op heel veel percelen verjaarde stedenbouwkundige overtredingen rusten: veelal klein van aard, soms groter.

Op dit moment mogen grotendeels niet vergunde gebouwen geen bijkomende vergunningen krijgen. Het niet mogen verkrijgen van bijkomende vergunningen is minder goed nieuws voor het gebouw zelf. Onderhoudswerken mag, maar vergunningsplichtige verbouwingen dus niet. Daardoor dreigt op termijn verloedering en verkrotting voor deze constructies. Tegelijk tast minstens een deel van de verjaarde bouw misdrijven de goede ruimtelijke ordening niet of nauwelijks aan. Een bewijs daarvan is dat die overtredingen niet opgemerkt zijn door de overheid of dat de overheid ze opmerkte, maar geen nadere initiatieven nam en dat ook geen burgerrechtelijke procedures lopen.

Gemeenten onderschrijven de wens om een oplossing te zoeken voor het historisch passief, dus voor de verjaarde niet vergunbare stedenbouwkundige overtredingen. Een oplossing voor verjaarde bouwovertredingen met een aanvaardbare ruimtelijke impact, vergroot het draagvlak voor daadwerkelijke handhaving van stedenbouwkundige overtredingen met een onaanvaardbare ruimtelijke impact.

We stellen daarbij de volgende randvoorwaarden:

1) **Het je aan de regels houden moet worden aangemoedigd.** Het op voorhand aanvragen van vergunningen moet de regel blijven. Dit betekent dat er een voldoende lange tijd (een generatie?) moet zitten tussen het overtreden van de regels en het aanbieden van een oplossing voor die overtreding, zodat nieuwe overtreiders niet speculeren op een regularisatie.

- 2) De overheid moet **geval per geval beoordelen** of regularisatie in afwijking van de voorschriften aangewezen is. Zo raken verjaarde stedenbouwkundige overtredingen die flagrant de goede ruimtelijke ordening schaden toch niet vergund. Ook moet de overheid voorwaarden kunnen opleggen om de overtreding te verzoenen met de goede ruimtelijke ordening.
- 3) Degene die profiteert van de oplossing moet er een zekere prijs voor **betalen**. Zijn eigendom wordt immers meer waard door de regularisatie in afwijking met de voorschriften.
- 4) De gemeenten willen zo weinig mogelijk bijkomende werklust.

3. Een generieke of maatgerichte oplossing voor verjaarde, niet vergunbare overtredingen

Een oplossing voor het historisch passief kan generiek of maatgericht zijn.

Een generieke oplossing kan bestaan uit het opschuiven van de datum van 'vergund geacht'. Op dit moment zijn alle constructies die dateren van voor de eerste vaststelling van het gewestplan (eind jaren '70) vergund geacht, tenzij de overheid het bewijs levert dat de constructie illegaal is opgericht. Een optie zou kunnen zijn deze datum te verschuiven naar eind jaren negentig, het moment van de start van een strikter handhavingsbeleid RO. Alles waarvan kan worden aangetoond dat het er voor die datum stond, is dan vergund geacht.

Een maatgerichte oplossing bestaat uit een individuele beoordeling, waarbij die illegale werken die wel degelijk de goede ruimtelijke ordening schaden, niet in aanmerking komen voor een oplossing of waarbij bepaalde aanpassingswerken de illegale werken in overeenstemming brengen met de goede ruimtelijke ordening. De studie die in opdracht van het Vlaamse Departement Omgeving is uitgevoerd, kiest voor deze maatgerichte oplossing, genaamd de 'gedoogtoets'.

Het onderstaand schema geeft de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen een generieke en maatgerichte oplossing weer:

	Gedoogtoets	Vergund geacht met vaste datum
STIMULANS OM JE AAN DE REGELS TE HOUDEN	Ja, omwille van groot tijdsverloop	Ja, afhankelijk van keuze voor vast of glijdende datum
BETERE RUIMTELIJKE ORDENING	Ja, maatwerk mogelijk	Nee, toepassing is generiek
FINANCIELE COMPENSATIE?	Ja	Nee
WERKLAST OVERHEID	Hoge werklust gemeente en HRH	Geen extra werklust
WETSMATIGING	Nee, extra wetgeving	Ja, geen bijkomende regelgeving

De in de studie voorgestelde 'gedoogtoets' houdt in dat misdrijven en inbreuken waarvan er sinds de laatste strafbare handeling 20 jaar is verstreken, in aanmerking komen voor een oplossing, tenzij er een gerechtelijke uitspraak is waarin de afbraak werd opgelegd. Er geldt een lichtjes afwijkende berekening voor tijdsverloop voor gewoonlijk gebruik van

grond en het instandhouden in ruimtelijke kwetsbaar gebied omdat daar nu geen verjaring geldt. Het doel is om de ruimtelijke inpasbaarheid van de misdrijven en inbreuken te laten beoordelen door de bevoegde overheid. Als de situatie verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, al dan niet via het opleggen van aanpassingswerken of gewijzigd gebruik, dan leidt het onderzoek tot een gunstige 'gedoogbeslissing'. Daarmee krijgt de aanvrager een 'toegangsticket' tot de omgevingsvergunningsprocedure waarbij het goed mag worden geregulariseerd. Einddoel: vergund statuut, te verkrijgen door volledige uitvoering van de omgevingsvergunning en het betalen meerwaardeheffing. Als een overtreder een vergunning krijgt, uitvoert en meerwaarde betaalt, dan krijgt hij een herstelattest. Het historisch passief krijgt hierdoor een vergund statuut.

Gemeenten zijn voorstander van maatwerk, waardoor de optie 'gedoogtoets' de voorkeur geniet. De gemeenten vragen wel de bijkomende werklast voor gemeenten vooraf in te schatten en zo beperkt mogelijk te houden.

De gemeenten vinden een tijdsverloop van 20 jaar na de laatste strafbare handeling een minimale termijn om in aanmerking te komen voor een nieuwe beoordeling. Die termijn moet immers lang genoeg zijn, waardoor de overtreder niet kan speculeren dat zijn overtreding niet wordt opgemerkt. De termijn van 20 jaar is even ruim als de gewoonlijke burgerrechtelijke verjaringsregels en we gaan ervan uit dat na 20 jaar een onroerend goed een eigenaarswissel heeft of zal ondergaan; waarbij de nieuwe eigenaar weinig 'schuld' heeft aan de stedenbouwkundige overtreding.

De gemeenten vinden het niet wenselijk dat het wegwerken van het historisch passief bestaat uit twee aparte beslissingen, zoals in de studie wordt voorgesteld. Als de gedoogtoets positief is, maar de uiteindelijke vergunningsbeslissing negatief, dan zal de overtreder dit niet begrijpen. Bovendien is het weinig waarschijnlijk dat de overheid in de tweede fase de vergunning zou weigeren nadat ze eerder een positieve gedoogtoets gaf. De gedoogtoets in de eerste fase baseert zich immers op adviezen van de omgevingsambtenaar, de stedenbouwkundig inspecteur en de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering.

We vragen om deze gedoogtoets als een aparte module te beschouwen in de modulaire werking van de omgevingsvergunning, zodat er maar één beslissing is. Als de gemeente de vergunning weigert omwille van de negatieve gedoogtoets, dan zou het beroep bij de deputatie niet over de gedoogtoets mogen gaan.

We pleiten ervoor om in de loop van de module 'gedoogtoets' een openbaar onderzoek te organiseren, omwille van maximale informatievergaring.

Een negatieve gedoogtoets zorgt er niet voor dat de overheid opnieuw het herstel kan vorderen van de overtreding.

We vragen om instrumenten die na een negatieve gedoogtoets de goede ruimtelijke ordening herstellen, zoals het recht van voorkoop. Het kan bijvoorbeeld gaan om gebouwen die interessant zijn in te zetten voor een open ruimte beleid.

We vrezen dat eigenaars ook heel veel kleine verjaarde, niet vergunbare overtredingen in orde willen brengen. Dit betekent een grote extra werklast, voor gemeenten en adviesinstanties. We vragen om een inschatting te maken van het extra werk dat door deze gedoogtoets afkomt op de lokale besturen. We pleiten om de mogelijkheden van een inhoudelijke beperking te onderzoeken.

Hoewel we voor maatwerk zijn, vragen gemeenten ook ondersteuning vanuit Vlaanderen over wat nu absoluut wél en wat absoluut niet te gedogen constructies zijn, bijvoorbeeld in natuurgebieden (SBZ en VEN gebieden). Is het wenselijk dat iedere gemeente andere ideeën heeft over zulke principiële keuzes?

De gemeenten vinden het tot slot positief dat de overtreder een meerwaarde moet betalen als hij uiteindelijk een vergunning krijgt, dankzij de gedoogtoets. Het bedrag moet in relatie staan tot de waardevermeerdering die het goed krijgt omdat het straks wél vergund is. Op die manier krijgt de maatschappij wat terug voor die illegaal uitgevoerde handelingen die eigenlijk niet vergund mogen worden.