



Vlaanderen
is wonen

Leegstand bestrijden

Een handleiding voor gemeenten

Herwerking 2025

WONEN IN
VLAANDEREN

Colofon

Verantwoordelijke uitgever: Benediekt Van Damme
administrateur-generaal agentschap Wonen in Vlaanderen a.i.
Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88/bus 40, 1000 Brussel

Depotnummer: D/2025/3241/198
Uitgave in voorlopige opmaak: maart 2025

Inhoudsopgave

1.	Woord vooraf	5
2.	Waarom leegstand bestrijden?	6
3.	Het regelgevend kader	7
3.1	Een beleidskeuze, maar soms verplicht	7
3.1.1	In een intergemeentelijke samenwerking	7
3.1.2	De gemeente volgt het groeipad van het bindend sociaal objectief niet	8
3.1.3	Bij vrijstelling van de adviesverplichting van de burgemeester (tot eind 2024)	8
3.2	De Vlaamse Codex Wonen, artikelen 2.9 tot en met 2.14	8
3.2.1	Gemeentelijke verordening en registratie (artikel 2.9)	9
3.2.2	Definitie van een leegstaand gebouw en de verhouding tot woongedeelten (artikel 2.10, §1, eerste tot en met derde lid)	9
3.2.3	Kortere opnametermijnen en een lokaal beleid voor leegstaande winkels (artikel 2.10, §1, vierde lid)	11
3.2.4	Definitie van een leegstaande woning (artikel 2.10, §2)	12
3.2.5	Nieuwe woningen en gebouwen (artikel 2.10, §3)	13
3.2.6	Schrapping uit het leegstandsregister (artikel 2.11)	13
3.2.7	Afgrenzing ten aanzien van leegstaande bedrijfsruimten (artikel 2.12)	14
3.2.8	Verhouding tot ongeschikt of onbewoonbaar verklaarde woningen (artikel 2.13)	14
3.2.9	Bevoegdheden van wie leegstand opspoort (artikel 2.14)	15
3.3	De rechtsbasis voor een belasting	16
4.	Ondersteuning	17
5.	Het leegstandsreglement	18
5.1	Afspraken met andere gemeentediensten	18
5.2	Het modelreglement van de VVSG	19
5.3	De opbouw van het reglement	20
5.3.1	De inleiding, de aanhef of de considerans	20
5.3.2	Begripsomschrijvingen	20
5.3.3	Indicaties van leegstand	20
5.3.4	De leegstandsregistratie	22
5.3.5	Facultatief: de belasting op leegstand	22
5.3.6	Inwerkingtreding en opheffing	23
6.	Leegstand vaststellen	23
6.1	het aanstellingsbesluit	23
6.1.1	Een aanstellingsbesluit is een formele aanwijzing	23
6.1.2	Het aanstellingsbesluit geeft bijzondere onderzoeksmogelijkheden	23
6.1.3	Het aanstellingsbesluit opmaken	24
6.2	Methodes om leegstand op te sporen	25

6.2.1	De administratieve methode	26
6.2.2	De veldwerkmethode	27
6.2.3	De ad hoc-methode	28
6.2.4	De omgang met leegstandsindicaties.....	29
6.3	Het onderzoek ter plaatse	30
6.4	Verbruiksgegevens van nutsvoorzieningen.....	32
6.5	Het administratief dossier en het opnameattest.....	33
6.6	De houder van het zakelijk recht in kennis stellen	34
6.6.1	Wie over wat in kennis stellen?	34
6.6.2	Correcte kadastragegevens van eigenaars.....	34
6.6.3	Wanneer de houder van het zakelijk recht in kennis stellen?	35
6.6.4	Wie mag de briefwisseling ondertekenen?.....	35
7.	Het leegstandsregister	36
7.1	Opname en opbouw	36
7.2	Een digitaal register	36
7.3	Schrapping.....	37
7.4	Beroepsmogelijkheden	38
7.4.1	Beroep tegen de opname	38
7.4.2	Alternatief: bezwaar tegen de voorgenomen opname.....	40
7.4.3	Beroep tegen een geweigerde schrapping.....	40
7.4.4	Hoger beroep tegen de opname.....	41
8.	Bijzondere gevallen	43
8.1	Assistentiewoningen	43
8.2	Woningen met een ondergeschikte functie	44
8.3	Woningen waarin arbeidskrachten verblijven.....	45
8.3.1	Is het gebruik volgens de woonfunctie of niet?	45
8.3.2	Praktische omgang met woningen waarin arbeidskrachten verblijven.....	48
9.	Leegstand aanpakken	49
9.1	Wettelijke gevolgen van het leegstandsregister	49
9.1.1	Het sociaal beheersrecht	49
9.1.2	Het federale opeisingsrecht.....	50
9.2	Leegstandsbeheer	52
9.2.1	Privé leegstandsbeheer	52
9.2.2	Sociaal leegstandsbeheer	52
9.3	Leegstaande handelspanden	53
9.3.1	Een gemeentelijke bevoegdheid tot maximum 5 are	53
9.3.2	Bijzonderheden bij de registratie van leegstaande handelspanden.....	54
9.3.3	Analyse en visievorming	55
9.3.4	Acties voor leegstaande handelspanden.....	56
9.3.5	Omvorming van leegstaande winkels.....	56

9.4	Woningen boven winkels	57
9.5	Leegstaande sociale huurwoningen	58
9.5.1	Leegstandsbeheer	58
9.5.2	Opvang voor dak- en thuislozen tijdens de winterperiode.....	60
10.	Belasting op leegstand	61
10.1	Een gemeentelijke keuze	61
10.2	Het belastingreglement.....	61
10.3	Een exclusieve bevoegdheid van het college	62
10.4	Belastingtarieven	62
10.4.1	Algemene principes	62
10.4.2	Tarieven differentiëren of niet.....	63
10.4.3	Progressieve belastingtarieven	63
10.5	De belastingplichtige	64
10.5.1	Algemene regels.....	64
10.5.2	Mede-eigendom.....	64
10.5.3	Moeilijk op te sporen eigenaars.....	65
10.5.4	Overleden eigenaars	66
10.6	Vrijstellingen	67
10.6.1	Motivering	67
10.6.2	Het eenjarigheidsbeginsel (annaliteitsbeginsel)	67
10.6.3	De rechtszekerheid bewaken bij wijzigingen.....	68
10.7	Betwisting van de belasting	68
11.	Gegevensverstrekking.....	70
11.1	Lokale gegevensverzameling	70
11.2	Openbaarheid van bestuur	70
11.2.1	Openbaarheid van het leegstandsregister.....	70
11.2.2	Openbaarheid van leegstandsdossiers	72
11.2.3	Gegevens delen met vastgoedactoren: het Vastgoedinformatieplatform	72
12.	De verhouding tot andere registers en inventarissen.....	74
12.1	Tweede verblijven.....	74
12.2	Gebruikte woningen zonder inschrijving.....	75
12.3	Leegstaande bedrijfsruimten	76
12.3.1	Elkaar uitsluitende bevoegdheden	76
12.3.2	Leegstaande panden die men nergens kan opnemen: twee lacunes.....	77
12.4	Verwaarloosde woningen en gebouwen	79
12.5	Ongeschikte en onbewoonbare woningen	80
12.6	Gemeentelijke registers combineren	81

1. WOORD VOORAF

Gemeenten hechten veel belang aan aangename centra en buurten, met woningen die voor hun inwoners betaalbaar blijven. Leegstand opvolgen en inperken ondersteunt dit beleid en voorkomt verloedering.

Sinds 1 januari 2010 is de registratie en bestrijding van leegstand een zuiver gemeentelijke bevoegdheid. Enkel de definitie van leegstand ligt bij decreet vast voor het hele Vlaamse gewest, maar verder hebben gemeenten de vrijheid om hun leegstandsbeleid zelf vorm te geven. Gemeenten weten beter dan wie ook waar de leegstand op hun grondgebied te situeren is. Zij hebben ook een eigen beleid waarbij de leegstandsbestrijding moet aansluiten.

Eind 2016 viel de wettelijke verplichting weg om leegstand te registreren. Niet omdat leegstand niet meer als probleem geldt, maar juist omdat de overtuiging dat leegstand niet op zijn beloop gelaten mag worden zo breed gedragen wordt. Een uniform kader van hogerhand blijkt niet langer noodzakelijk en zou dynamisch lokaal bestuur zelfs in de weg kunnen staan.

Wonen in Vlaanderen wil gemeenten ondersteunen bij de dynamiek die ze aan leegstandsbestrijding hebben gegeven. Op onze website bieden wij basisinformatie en nieuws aan over de bestrijding van leegstand. Het team Lokale Besturen van het agentschap ondersteunt gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ook meer rechtstreeks en op maat bij hun leegstandsbeleid. U kan bij hen terecht met juridische vragen, voor hulp bij de opmaak of wijziging van reglementen en voor goede praktijken. Zij zijn bereikbaar in de decentrale dienst van Wonen in Vlaanderen in elke provinciehoofdstad. Hun actuele contactgegevens vindt u eveneens op onze website.

Daarnaast heeft de VVSG in samenwerking met Wonen in Vlaanderen en het Agentschap Binnenlands Bestuur van de Vlaamse overheid een modelreglement voor een leegstandsregister en een leegstandsbelasting uitgewerkt. Het is geenszins verplicht te gebruiken, maar kan dienen als inspiratie voor lokale besturen die een leegstandsreglement willen opmaken.

Het doet mij plezier dat ik u als aanvulling op dit alles deze handleiding voor de bestrijding van leegstand kan presenteren, die Wonen in Vlaanderen in samenwerking met de VVSG heeft geschreven. De handleiding heeft de ambitie om een belangrijke informatiebron te zijn. Ze wil een antwoord geven op de meest voorkomende vragen waarmee de verschillende mensen op het terrein worden geconfronteerd. Daarop mag u haar als gebruiker ook afrekenen.

Ik hoop van harte dat deze handleiding beleidsmensen en vaklieden helpt en inspireert. Ons gezamenlijke doel is de beschikbaarheid van betaalbare en kwalitatief goede woningen, net als het toegankelijk houden van de woningmarkt.

Helmer Rooze,
Administrateur-generaal
Agentschap Wonen-Vlaanderen

2. WAAROM LEEGSTAND BESTRIJDEN?

Maatschappelijke ontwikkelingen en het openbare debat sturen het antwoord op de vraag of een lokale overheid leegstand kan tolereren of juist moet bestrijden. Zeker is dat achter de (langdurige) leegstand van heel wat woningen en gebouwen meestal een bepaald probleem schuilt: onbesliste projecten, conflicten over erfenissen of bij echtscheiding, speculatie, enz. Tegelijk wijst de ervaring van heel wat gemeenten uit dat leegstandsbestrijding de druk opvoert om zulke problemen op te lossen in plaats van ze te laten aanslepen.

Enkele vaak aangehaalde redenen om langdurige leegstand te bestrijden zijn:

1. Langdurige leegstand is vaak de voorbode van verwaarlozing en verkrotting, en soms zelfs van de verloedering van een straat of buurt. Leegstandsbestrijding is een middel om wantoestanden te voorkomen.
2. Langdurige leegstand kan, zeker in buurten waar veel leegstand voorkomt, het onveiligheidsgevoel doen toenemen. Bewoonde woningen en gebruikte gebouwen zorgen voor een levendigere omgeving, voor meer sociale controle en een groter veiligheidsgevoel.
3. Veelvuldige leegstand brengt ook meer werk met zich mee voor de lokale overheid, bijvoorbeeld omdat buurten met een hoger onveiligheidsgevoel een grotere inzet van politie of veiligheidsdiensten vragen.
4. Leegstaande woningen en gebouwen zijn makkelijker het mikpunt van vandalisme, krakers en worden soms ook gebruikt als schuilplaats voor illegale of criminele activiteiten.
5. Woningen die zonder reden leegstaan, dragen bij aan de schaarste aan betaalbare en kwaliteitsvolle woningen en drijven huur- en verkoopprijzen op. Tegelijk is er een grote groep in de samenleving die moeilijk aan een goede woning raakt die ze kan betalen. De Vlaamse en lokale overheden stoppen jaarlijks veel middelen in het betaalbaar en toegankelijk houden van de woningmarkt. Onder die omstandigheden is het verantwoord om instrumenten als leegstandsbestrijding in te zetten om het aanbod te vergroten en te helpen de prijzen te beheersen.
6. Sommige eigenaars laten woningen en gebouwen leegstaan louter om speculatieve redenen, in de hoop op hogere prijzen in de toekomst. Zij dragen echter niet bij aan de kosten die leegstand met zich mee brengt.
7. Leegstaande woningen en gebouwen verhogen het ruimtebeslag, terwijl de ecologische en maatschappelijke druk steeds groter wordt om hier zuinig mee om te gaan.

Kort samengevat: leegstandsbestrijding draagt niet alleen bij aan het bewaren van de kwaliteit van de woningen en de woonomgeving, maar ook aan de beschikbaarheid van woningen. Dit doel zal op veel plaatsen de tijd en energie verantwoorden die de registratie en activering van leegstaande panden vraagt.

3. HET REGELGEVEND KADER

3.1 EEN BELEIDSKEUZE, MAAR SOMS VERPLICHT

Leegstandsbestrijding is sinds 1 januari 2010 een gemeentelijke bevoegdheid. Het decreet Grond- en Pandenbeleid¹ verplichtte aanvankelijk elke gemeente om een leegstandsregister bij te houden. Verder machtigde het decreet gemeenten om een leegstandsheffing in te voeren. Dat leidde in korte tijd tot een grote dynamiek. Op 1 januari 2010 droeg het Vlaams gewest 2554 leegstandsdossiers over aan de Vlaamse gemeenten. Eind 2016 stonden in de RWO Data Manager, het online opvolgingsinstrument dat gemeenten destijds verplicht gebruikten, niet minder dan 23.417 panden als leegstaand geregistreerd. 307 van (toen nog) 308 gemeenten in Vlaanderen hadden op dat moment een leegstandsregister; 278 gemeenten hadden bovendien een eigen leegstandsbelasting. Deze bijna vertienvoudiging van het aantal leegstaande panden was uiteraard geen gevolg van een groter geworden leegstandsprobleem, maar van een veel frequentere en betere screening van leegstaande woningen en gebouwen door gemeenten dan voorheen door het gewest.

Het decreet van 14 oktober 2016², van kracht sinds 23 december 2016, heeft de verplichting om een leegstandsregister bij te houden geschrapt. Gemeenten kunnen sinds deze wijziging zelf bepalen of ze een leegstandsbeleid willen voeren en hoe ze dat willen doen. Maar ook al is leegstandsregistratie zelf niet langer verplicht, enkele bepalingen over leegstand uit het oude decreet Grond- en Pandenbeleid, en zeer in het bijzonder de definitie van leegstand, zijn nog steeds bindend voor elke gemeente die daadwerkelijk leegstand registreert.

De afschaffing van de verplichte leegstandsregistratie heeft de dynamiek in gemeentelijk leegstandsbeleid niet geschaad, in tegendeel. In 2018 waren er in totaal 288 gemeenten (van toen nog 308) met hetzij een registratie van leegstand in het kader van een intergemeentelijk samenwerkingsproject lokaal woonbeleid (201 gemeenten), hetzij een leegstandsbelasting (270 gemeenten), of beide samen. Medio 2023 had de dynamiek nog steeds niet haar plafond bereikt: 282 gemeenten op 300 (94%) hebben een belasting op leegstaande woningen en gebouwen (tegenover 270 of 88% in 2018).³

In een aantal gevallen zijn gemeenten verplicht leegstand te registreren en op een of andere manier te bestrijden. Dit zijn echter situaties waarvoor een gemeente vrij kan kiezen of waar ze op zijn minst invloed op heeft. In wat volgt, lichten we ze kort toe.

3.1.1 In een intergemeentelijke samenwerking

Als een gemeente deelneemt aan een gesubsidieerd intergemeentelijk samenwerkingsproject ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid, is leegstaande woningen en gebouwen registreren conform

¹ Decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid. *B.S.* 15 mei 2009.

² Decreet van 14 oktober 2016 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, *B.S.* 13 december 2016.

³ Wonen in Vlaanderen, eigen databaseer.

artikelen 2.9 tot en met 2.14 van de Vlaamse Codex Wonen een verplichte activiteit voor elke deelnemende gemeente.⁴

3.1.2 De gemeente volgt het groeipad van het bindend sociaal objectief niet

Als bij de tweejaarlijkse voortgangstoets over de opvolging van het bindend sociaal objectief blijkt dat een gemeente het groeipad voor sociale huurwoningen niet volgt, moet zij een plan van aanpak opmaken. Via dat plan van aanpak wordt de gemeente onder andere beoordeeld op het prestatieveld 'beleid inzake bestrijding van leegstand van gebouwen en woningen'. De gemeente moet minstens beschikken over een geactualiseerd leegstandsregister als vermeld in artikel 2.9 van de Vlaamse Codex Wonen om ingedeeld te worden in categorie 2A "levert voldoende inspanningen".⁵

3.1.3 Bij vrijstelling van de adviesverplichting van de burgemeester (tot eind 2024)

Nog tot eind 2024 moeten gemeenten die dat willen zelf aan de Vlaamse Regering vragen om hun burgemeester vrij te stellen van de verplichting om advies te vragen aan de gewestelijke ambtenaar in de procedure om een woning ongeschikt, onbewoonbaar of overbewoond te verklaren op basis van de Vlaamse Codex Wonen (artikel 3.12, §3). Om die vrijstelling te krijgen, moeten gemeenten onder meer hun verplichtingen inzake leegstandsregistratie nakomen.⁶ Aangezien een gemeente al geruime tijd niet meer verplicht is om een leegstandsregister bij te houden, is die voorwaarde op dezelfde manier te lezen als de voorwaarde rond de aanpak van verwaarlozing, waar deze verplichting nooit bestaan heeft. Met andere woorden: de gemeente werkt samen met het agentschap Wonen in Vlaanderen een strategie uit voor de lokale aanpak van leegstand.

Vanaf 1 januari 2025 kan de Vlaamse Regering op eigen initiatief vrijstellen van de adviesverplichting. Artikel 3.12, §3 van de Vlaamse Codex wordt gewijzigd, net als de uitvoeringsbepalingen in het Besluit Vlaamse Codex Wonen⁷. De enige voorwaarden die dan nog gelden zijn het Vlaams Loket woning-kwaliteit (VLOK) gebruiken, de wettelijke procedures correct volgen, werken met erkende woningcontroleurs en samenwerken met Wonen in Vlaanderen. De vrijstelling is dan niet meer gekoppeld aan een strategie voor de aanpak van leegstand.

3.2 DE VLAAMSE CODEX WONEN, ARTIKELN 2.9 TOT EN MET 2.14

Het Vlaams regelgevend kader over leegstand is beperkt tot zes artikelen in de Vlaamse Codex Wonen van 2021 (2.9 tot en met 2.14). In wat volgt, vindt u een beknopte toelichting die de artikelnummering van het decreet volgt. De meer praktische aspecten van leegstandsregistratie komen verderop aan bod in hoofdstuk 5 tot en met 8.

⁴ Artikel 2.14 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021.

⁵ Artikel 2.57, §4, tweede lid van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021.

⁶ Artikel 3.23, 7° van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021.

⁷ Artikel 3.19 en 3.20 het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 – de overige artikels (3.21 tot en met 3.25) worden geschrapt.

3.2.1 Gemeentelijke verordening en registratie (artikel 2.9)

Gemeenten kunnen een leegstandsregister bijhouden, maar zijn daar als gezegd sinds eind 2016 niet meer toe verplicht. Met een gemeentelijk reglement kunnen ze regels uitwerken die de opmaak van het register vastleggen, de schrapping uit het register, het beroep tegen opname enz. De Vlaamse Codex Wonen bepaalt uitdrukkelijk dat het gemeentelijke leegstandsregister de enige mogelijke grondslag is voor een belasting op leegstaande woningen en gebouwen (zie ook 3.3).

Het decreet spreekt over een “verordening” en bedoelt daarmee een gemeentelijke verordening in algemene zin (en dus niet een stedenbouwkundige verordening). Een door de gemeenteraad goedgekeurde regelgevende tekst (reglement) volstaat. Er is geen voorafgaandelijke goedkeuring door een hogere overheid nodig. Voor het overige gelden de normale regels voor het bestuurlijk toezicht op lokale besturen.

Een gemeente kan haar leegstandsregister laten opmaken, beheren en actualiseren door een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Dat betekent dat personeel in dienst van dit samenwerkingsverband deze taken uitvoert. De verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking zijn terug te vinden in deel 3, titel 3 van het decreet van 22 december 2017 over het Lokaal Bestuur.

Een bijzonder geval is de interlokale vereniging, de eenvoudigste vorm van samenwerking. Ook dit is een intergemeentelijk samenwerkingsverband, maar in tegenstelling tot alle andere vormen heeft een interlokale vereniging geen rechtspersoonlijkheid. Dat heeft onder meer als gevolg dat een interlokale vereniging geen eigen personeel in dienst heeft, maar ook geen raad van bestuur. Om die reden is het niet mogelijk om een beroepsprocedure tegen beslissingen over opname in het leegstandsregister toe te vertrouwen aan een interlokale vereniging. Voor de overige samenwerkingsvormen voorziet de Vlaamse Codex Wonen deze mogelijkheid uitdrukkelijk wel.

Een interlokale vereniging is om nog een andere reden een apart geval, omdat niet alleen gemeenten, maar ook rechtspersonen van publiek of privaat recht eraan kunnen deelnemen om een bepaald project van gemeentelijk belang te realiseren.⁸ Een voorbeeld van zo’n project is een project rond lokaal woonbeleid dat subsidies krijgt op basis van het Besluit Vlaamse Codex Wonen, dat altijd leegstandsregistratie als een van de projectactiviteiten omvat.

3.2.2 Definitie van een leegstaand gebouw en de verhouding tot woongedeelten (artikel 2.10, §1, eerste tot en met derde lid)

Een gebouw staat leeg als meer dan de helft van de totale vloeroppervlakte gedurende twaalf opeenvolgende maanden niet wordt gebruikt volgens de functie van het gebouw. Om die vloeroppervlakte te bepalen, wordt geen rekening gehouden met eventuele woningen die deel uitmaken van het gebouw. Dat betekent voor bijvoorbeeld een schoolgebouw met daarin een conciërgewoning dat men de woning niet mag meetellen om de totale vloeroppervlakte te berekenen, en dus ook niet om te bepalen of de helft of meer niet volgens de functie gebruikt wordt. Of het woongedeelte in het schoolgebouw van het voorbeeld bewoond is of niet, speelt daarbij geen rol. De

⁸ Art. 392 van het decreet van 22 december 2017 over het Lokaal Bestuur.

woning die deel uitmaakt van het gebouw kan eventueel apart beschouwd worden als woning. Als die woning leegstaat, kan ze als leegstaande woning in het register worden opgenomen.⁹

Merk op dat het decreet niet vastlegt of een bijhorende woning als onlosmakelijk bestanddeel van het gebouw moet worden gezien (d.w.z. er één entiteit mee vormt) of niet, enkel dat de woningen niet meegerekend mogen worden om te kijken hoeveel vloeroppervlakte in gebruik is. Of een woning die deel uitmaakt van het gebouw als afzonderlijke entiteit te beschouwen is en los van het gebouw functioneert, en daardoor op zichzelf kan leegstaan en in het leegstandsregister kan worden opgenomen, is daarom een feitenkwestie (een beoordeling van de feitelijke toestand).

Een gebouw is niet enkel afgegrensd tegenover woningen, maar ook tegenover bedrijfsruimten. Dat is een gevolg van de definitie van gebouw die de Vlaamse Codex Wonen geeft in artikel 1.3, 14°:

elk bebouwd onroerend goed, dat zowel het hoofdgebouw als de bijgebouwen omvat, met uitsluiting van bedrijfsruimten, vermeld in artikel 2, 1°, van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten.

Een bedrijfsruimte is gedefinieerd als:

de verzameling van alle percelen waarop zich minstens één bedrijfsgebouw bevindt, als één geheel te beschouwen en die toebehoren aan dezelfde eigenaar. Deze verzameling heeft een minimale oppervlakte van 5 aren (sic).

Dat betekent dat elk bouwwerk dat te beschouwen is als een bedrijfsruimte, of zelfs maar als onderdeel van een bedrijfsruimte, uitgesloten is van de gemeentelijke leegstandsregistratie (zie ook hoofdstuk 12.3). Gebouw in de zin van de Vlaamse Codex Wonen is in feite een restcategorie, naast woningen (die een woonfunctie hebben) en bedrijfsruimten (een geheel van percelen met minstens één bedrijfsgebouw op 500 m² of meer). De drie samen (gebouw, woning en bedrijfsruimte) dekken alle gevallen zonder overlappingen en (in theorie) zonder lacunes.

Om als gebruikt te gelden en niet leeg te staan, moet een gebouw gebruikt worden *overeenkomstig zijn functie*. Het decreet omschrijft wat als de functie moet worden verstaan: het is de functie die het gebouw heeft volgens de omgevingsvergunning of meldingsakte. Als een vergunning of melding ontbreekt, of als de functie niet duidelijk uit een vergunning of melding blijkt, moet men de functie afleiden uit het gewoonlijk gebruik dat voorafging aan het vermoeden van leegstand. Dat gewoonlijk gebruik kan blijken uit aangiften, akten of bescheiden. Dat kunnen kadastragegevens zijn, notarisakten, belastingaanslagen of eender welk ander document. Zijn er in het geheel geen documenten over de oorspronkelijke functie of het voormalige gebruik, dan kan men de functie van het gebouw enkel nog afleiden uit hoe het er feitelijk uitziet.

⁹ Zie de Memorie van Toelichting bij decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, *Parl. St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 202.

Voor gebouwen die een woning of woongedeelte bevatten en die hoofdzakelijk dienden voor een economische activiteit, geldt een aparte leegstandsdefinitie. Onder economische activiteit verstaat men de activiteiten die vermeld zijn in artikel 2, 2° van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten: “iedere industriële, ambachtelijke, handels-, diensten-, landbouw- of tuinbouw-, opslag of administratieve activiteit”. Een dergelijk gebouw staat niet leeg zolang de oorspronkelijke beoefenaar van de economische activiteit een niet afsplitsbaar gedeelte van het gebouw bewoont. Een gedeelte is afsplitsbaar als het na sloping van de overige gedeelten kan worden beschouwd als een afzonderlijke woning die voldoet aan de bouwfysische vereisten. Deze definitie is vooral van belang bij handelsgebouwen en (kleinere) boerderijen. Zoals blijkt uit de beschrijving ligt de lat om van een afsplitsbare woning te spreken hoog.

De reden achter deze uitzondering voor gebouwen met een economische functie is het beschermen van de laatste beoefenaar van de economische functie wanneer het gebouw waar hij zijn beroep uitoefent tegelijk ook zijn woning is. Een bakker kan bijvoorbeeld boven zijn bakkerij wonen. Op het moment dat hij zijn zaak stopzet (bijv. wegens pensionering, faillissement, ...), blijft hij waarschijnlijk wel in zijn woning wonen, terwijl de bakkerij niet langer gebruikt wordt. Strikt genomen is dit dan een gebouw dat leegstaat (het woongedeelte mag immers niet meegerekend worden om te bepalen of het gebouw leegstaat of niet, zie hierboven). De woning valt echter ook niet af te splitsen van de bakkerij. Op die manier zou de bakker gedwongen worden zijn woning te verlaten, of anders leegstandsbelasting te betalen, wat niet billijk is.

3.2.3 Kortere opnametermijnen en een lokaal beleid voor leegstaande winkels (artikel 2.10, §1, vierde lid)

De termijn om van leegstand te spreken is in principe vastgelegd op twaalf opeenvolgende maanden dat het pand niet is gebruikt volgens zijn functie. Gemeenten kunnen dat niet wijzigen, maar er is sinds eind 2021 in artikel 2.10, §1, vierde lid een uitzondering voorzien voor gebouwen die in hoofdzaak gediend hebben voor een economische activiteit. In de praktijk zijn dat meestal leegstaande winkels. Voor deze gevallen kunnen gemeenten in hun verordening een kortere opnametermijn vastleggen (bijv. zes maanden niet gebruikt overeenkomstig de functie). Als een gemeente van een verkorte opnametermijn gebruik maakt, moet ze ook de schrappingstermijn voor deze gevallen inkorten tot maximum de helft van de opnametermijn (dat wil zeggen als de opnametermijn verkort is tot zes maanden, moet de gemeente het gebouw schrappen na ten hoogste drie maanden gebruik overeenkomstig de functie).

De verkorte opnametermijn voor gebouwen met een economische functie kan voor het hele grondgebied gelden, maar ook voor een deel ervan, bijv. voor de handelskern of een aantal winkelstraten.

Aan een verkorte opnametermijn zijn geen bijzondere voorwaarden verbonden, maar het decreet vraagt wel een zorgvuldige motivering. Die motivering kan een gemeente halen uit haar lokaal economisch beleid. Sommige gemeenten zullen een periode van 12 maanden dat een winkel niet gebruikt is immers te lang vinden voor ze stimulerende of sturende maatregelen kunnen nemen.

Winkelstraten en handelskernen zijn sterk beeldbepalend. Leegstaande etalages en horecazaken maken ook de rest van de winkerkern minder aantrekkelijk, zodat sneller een negatieve spiraal ontstaat die tot afname van activiteit en passage leidt, en daardoor tot nog meer leegstand. Een verkorte opnametermijn voor leegstaande winkels moet gemeenten de mogelijkheid geven om een eigen beleid te voeren voor hun handelskern of winkelstraat, waarbij ze sneller initiatieven kunnen ontwikkelen op basis van hun leegstandsregister.

Een verkorte opnametermijn is uiteraard maar mogelijk als die uitdrukkelijk is opgenomen het leegstandsreglement dat de registratie regelt.

3.2.4 Definitie van een leegstaande woning (artikel 2.10, §2)

Een woning staat in principe leeg als ze gedurende twaalf opeenvolgende maanden niet wordt gebruikt “in overeenstemming met de woonfunctie”, zoals het decreet het omschrijft, dus voor bewoning. Bewoning is in elk geval ruimer te interpreteren dan enkel maar gebruik als hoofdverblijfplaats (domicilie). Ook een gebruik als tweede verblijf is een gebruik in overeenstemming met de woonfunctie (en geen leegstand). Wordt een woning echter gebruikt voor iets anders dan om in te wonen, dan staat de woning juridische gesproken leeg en kan ze worden opgenomen in het leegstandsregister.

Of een pand als woning te beschouwen is (een woonfunctie heeft) of niet, hangt niet af van het laatste feitelijke gebruik en is ook geen zaak van enkel maar feitelijke vaststellingen ter plaatse. Sinds het voorjaar van 2024 verduidelijkt de Vlaamse Codex Wonen (naar analogie met de definitie van leegstaand gebouw, zie hoofdstuk 3.2.2) dat men in de eerste plaats moet kijken naar wat de omgevingsvergunning of de meldingsakte over de functie zegt. Enkel wanneer er geen vergunning of meldingsakte is, of wanneer de (hoofd)functie van het pand daaruit niet duidelijk op te maken valt, moet men kijken naar het gewoonlijk gebruik dat aan de leegstand voorafging. Dat gewoonlijk gebruik kan worden aangetoond met aangiftes, akten of bescheiden. Opgelet: dit verschilt aanzienlijk van de regels voor woningkwaliteitsbewaking, waar het feitelijke gebruik als woning (en niet de vergunning) primeert om te bepalen of de normen inzake veiligheid en basiscomfort van de Vlaamse Codex Wonen van toepassing zijn. Bij leegstand bepaalt het decreet echter uitdrukkelijk dat men eerst naar de vergunning of andere officiële stukken moet kijken om de functie te bepalen, en pas als die ontbreken naar de feitelijke toestand.

Of een pand een woonfunctie heeft, hangt dus in principe af van wat de vergunning of officiële stukken daarover zeggen. Dat kan afwijken van het feitelijke gebruik. Een woning kan dus voor wat anders worden gebruikt dan om in te wonen, en juridisch gesproken toch leegstaan, omdat het gebruik niet in overeenstemming met de woonfunctie is. Maar als ze dat wil, kan een gemeente andere functies dan wonen met de woonfunctie gelijkstellen. Dat betekent dat als de woning voor een gelijkgestelde functie wordt gebruikt de woning niet als leegstaand geldt (en bijgevolg ook niet kan worden opgenomen in het leegstandsregister). Dat kan in principe voor elke andere functie, zolang die een effectief en niet-occasioneel gebruik van de woning met zich meebrengt. De voorwaarde is wel dat de gemeente de gelijkgestelde functie of functies uitdrukkelijk omschrijft in haar verordening (leegstandsreglement). In de oude gewestelijke reglementering die bestond voor 2010 waren de

gelijkgestelde functies omschreven als “effectief en niet-occasioneel gebruik van de woning in het kader van een economische, culturele, sociale of recreatieve functie”. Deze omschrijving was zeer ruim en maakte dat een aantal woningen de facto uit het woonaanbod verdween zonder vergunning-aanvragen, maar niet op de lijst van leegstaande woningen van de gewestelijke inventaris kon worden opgenomen. Vandaag geldt dat enkel als een gemeente daar in haar reglement uitdrukkelijk voor kiest.

Als een gemeente ervoor kiest om in haar verordening andere functies gelijk te stellen met de woonfunctie, is het aan te raden om dat af te stemmen met de dienst omgeving (vergunningen). Meer informatie daarover vindt u onder hoofdstuk 5.1.

3.2.5 Nieuwe woningen en gebouwen (artikel 2.10, §3)

Nieuwe woningen en gebouwen gelden niet al na een jaar als leegstaand, maar pas als ze zeven jaar na de afgifte van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen niet in overeenstemming met hun functie gebruikt worden. Aangezien het decreet deze uitzondering vastlegt, kunnen gemeenten hier in hun reglement niet van afwijken.

“Nieuw” is in deze definitie niet te verstaan als “nieuw gebouwd”, maar wel als “nieuw gecreëerd”. Een nieuwe woning of een nieuw gebouw ontstaat niet alleen door de realisatie van een nieuwbouw op een plaats waar voorheen niets of iets totaal anders gebouwd was, maar ook door een (vergunde) opsplitsing of een nieuwbouw na sloop.

3.2.6 Schrapping uit het leegstandsregister (artikel 2.11)

Een gemeente moet een gebouw schrappen uit het leegstandsregister als een houder van het zakelijk recht bewijst dat meer dan de helft van de totale vloeroppervlakte in overeenstemming met de functie van het gebouw wordt aangewend gedurende een termijn van zes opeenvolgende maanden.

Een gemeente moet een woning uit het leegstandsregister schrappen als een houder van het zakelijk recht bewijst dat de woning gedurende een termijn van zes opeenvolgende maanden wordt bewoond.¹⁰

Opnieuw geldt dat het decreet deze schrappingstermijnen heeft vastgelegd, waardoor gemeenten in hun reglement geen kortere of langere termijn kunnen bepalen. Er is wel een uitzondering voor gebouwen die in hoofdzaak gediend hebben voor een economische functie. Als gemeenten in hun verordening een verkorte opnametermijn voor zulke gebouwen heeft vastgelegd (zie 3.2.3), moet ze ook de schrappingstermijn inkorten tot maximum de helft van de opnametermijn.

Het decreet legt enkel vast dat zes maanden gebruik volgens de functie moet worden bewezen om een pand te kunnen schrappen. Het zegt niets over de datum waarop het pand geschrapt moet worden: op de datum dat de zes maanden gebruik bewezen zijn (en dus voltooid), of met terugwerkende kracht tot de eerste datum van effectief gebruik volgens de functie? Hoewel er dus

¹⁰ Of elke andere bij gemeentelijke verordening omschreven functie die een effectief en niet-occasioneel gebruik van de woning met zich meebrengt, als dat in het gemeentelijk reglement zo is opgenomen.

ruimte lijkt voor interpretatie, is aan te bevelen om met terugwerkende kracht te schrappen tot de eerste datum van gebruik. Leegstandsbeleid heeft immers als doel panden correct weer in gebruik te laten nemen en de leegstand te beëindigen. De zes maanden moeten aantonen dat het hernieuwde gebruik voldoende duurzaam is en niet kortstondig of toevallig. Als er maatregelen als een belasting gekoppeld zijn aan de opname in het register, moet men zich de vraag stellen of dat nog billijk is als het pand uiteindelijk voor langere tijd weer in gebruik blijkt te zijn.

3.2.7 Afgrenzing ten aanzien van leegstaande bedrijfsruimten (artikel 2.12)

Een pand kan niet tegelijk op het gemeentelijke register van leegstaande woningen en gebouwen staan en op de gewestelijke inventaris van leegstaande of verwaarloosde bedrijfsruimten. Het decreet regelt dat uitdrukkelijk door te stellen dat een gemeente een woning of een gebouw niet in het leegstandsregister kan opnemen als het in aanmerking komt voor inventarisatie als leegstaande of verwaarloosde bedrijfsruimte in de zin van hoofdstuk II van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten.

Opgelet: dit decreet maakt een onderscheid tussen een *bedrijfsruimte* en een *bedrijfsgebouw*. Een bedrijfsruimte is de verzameling van alle percelen waarop zich minstens één bedrijfsgebouw bevindt, die als één geheel te beschouwen zijn en die toebehoren aan dezelfde eigenaar. Een bedrijfsruimte is dus wat men in de omgangstaal soms ook een bedrijfslocatie of bedrijfssite noemt, en niet noodzakelijk één apart kadastraal perceel of kadastraal bouwwerk. Deze verzameling van percelen (en gebouwen) heeft een oppervlakte van ten minste 5 are (500 m²). Een bedrijfsgebouw is volgens dit decreet elk gebouw of gedeelte van een gebouw waarin een economische activiteit heeft plaatsgevonden of plaatsvindt. Praktisch betekent dit dat de grens van 5 are bodemoppervlakte (van een of meerdere percelen) als onderscheid fungeert om te bepalen of het pand een zaak is voor het gemeentelijk register dan wel voor de gewestelijke inventaris. Staat een gebouw met een economische functie op een perceel (of een geheel van percelen) met een oppervlakte kleiner dan 5 are, is het een gebouw en kan het als het leegstaat opgenomen worden in het gemeentelijk leegstandsregister. Staat een gebouw op een groter perceel (of geheel van percelen), is het als een bedrijfsruimte te beschouwen en kan een gemeente het niet opnemen in haar leegstandsregister.

Het decreet van 19 april 1995 over Leegstand en Verwaarlozing van Bedrijfsruimten bepaalt in art. 2, 1°, bovendien dat het uitgesloten is om een perceel op de inventaris op te nemen als er een bedrijfsgebouw op staat waarin de woning van de eigenaar een niet-afsplitsbaar onderdeel uitmaakt en de eigenaar die woning nog effectief als verblijfplaats gebruikt. Zo'n gebouw met woning kan dus niet in de inventaris van leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten komen, maar de Vlaamse Codex Wonen bepaalt uitdrukkelijk dat zulke panden evenmin in het gemeentelijke leegstandsregister kunnen worden opgenomen.

3.2.8 Verhouding tot ongeschikt of onbewoonbaar verklaarde woningen (artikel 2.13)

Een woning die voorkomt op de inventaris van ongeschikt of onbewoonbaar verklaarde woningen, kan niet in het leegstandsregister worden opgenomen. Het omgekeerde is echter wel mogelijk: een burgemeester kan een leegstaande woning alsnog ongeschikt of onbewoonbaar verklaren, en zo laten

opnemen in de Vlaamse inventaris van ongeschikte of onbewoonbare woningen, bijv. na brand of een andere ramp.

Overigens kunnen gemeenten ook een register van verwaarloosde woningen en gebouwen aanleggen. Er is geen decretale beperking om een woning of gebouw zowel op het gemeentelijk leegstandsregister op te nemen alsook op het gemeentelijk register verwaarlozing. Een dergelijk pand kan op die manier twee keer belast worden.

3.2.9 Bevoegdheden van wie leegstand opspoort (artikel 2.14)

Personeelsleden die belast zijn met de opsporing van leegstaande gebouwen en woningen bezitten de onderzoeks-, controle- en vaststellingsbevoegdheden, vermeld in artikel 6 van het decreet van 30 mei 2008 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van provincie- en gemeente-belastingen (hieronder Invorderingsdecreet genoemd¹¹). Dit gaat zowel over personeelsleden van de gemeente als over personeelsleden van een intergemeentelijke samenwerking.

De onderzoeks-, controle- en vaststellingsbevoegdheden die dit decreet voorziet, zijn ruim. Het geeft bijv. personeelsleden de mogelijkheid om boeken of bescheiden in te kijken om vast te stellen of de woning of het pand effectief leegstaat. Wie over zulke documenten beschikt, is verplicht die op vraag voor te leggen. Op basis van deze bepaling kan diegene die de onderzoeksbevoegdheid heeft gebruiksgegevens opvragen bij nutsmaatschappijen (zie hoofdstuk 6.4).

Het decreet van 30 mei 2008 voorziet ook dat eigenaars vrije toegang moeten verlenen tot de al dan niet bebouwde onroerende goederen die een belastbaar element kunnen vormen. Om de belastingplicht te kunnen bepalen of de grondslag van de belasting te kunnen controleren of onderzoeken, moet aan die personeelsleden de mogelijkheid worden geboden vaststellingen te doen. De personeelsleden belast om leegstand te registreren moeten dus kunnen vaststellen of een woning of een pand in aanmerking komt om opgenomen te worden in het leegstandsregister. Opgelet: er bestaat een aparte, veel strengere regeling als het over woningen gaat. Tot particuliere woningen of bewoonde lokalen hebben die personeelsleden alleen toegang na machtiging van de politierechter, en ook dan slechts tussen vijf uur 's morgens en negen uur 's avonds. Het is onwaarschijnlijk dat een politierechter die machtiging zal geven voor de toepassing van de leegstandsbelasting. Anders ligt het natuurlijk als een eigenaar uit vrije wil toegang verleent. Dan is geen machtiging nodig.

De voorwaarde voor deze bevoegdheden is dat het college van burgemeester en schepenen of het beslissingsorgaan van de intergemeentelijke samenwerking deze personeelsleden uitdrukkelijk aanstelt om leegstand op te sporen. Het Invorderingsdecreet van 30 maart 2008 stelt dat ze in het bezit moeten zijn van een "aanstellingsbewijs", dat ze moeten voorleggen als ze documenten opvragen of toegang willen.

¹¹ Hoewel *Invorderingsdecreet* geen officiële afkorting of vastgelegd citeeropschrift voor dit decreet is, is het wel de meest gebruikelijke benaming, zowel bij financiële diensten van gemeenten als daarbuiten.

3.3 DE RECHTSBASIS VOOR EEN BELASTING

Het decreet Grond- en Pandenbeleid bevatte vroeger een regeling voor een gemeentelijke en zelfs gewestelijke leegstandsheffing, maar die is in 2016 geschrapt. Daarmee hebben gemeenten (opnieuw) de volledige vrijheid of en hoe ze leegstand willen belasten. De wettelijke basis voor een gemeentelijke leegstandsbelasting is de grondwettelijk verankerde fiscale autonomie voor lokale zaken, die voorzien is in artikel 170, §4, van de Grondwet. Een belastingreglement op leegstaande woningen en gebouwen moet zich steunen op deze grondwettelijke bepaling.

Wel bepaalt de Vlaamse Codex Wonen in artikel 2.9 dat het gemeentelijk leegstandsregister de enige mogelijke grondslag is voor een belasting op leegstaande woningen en gebouwen. De definities van de Vlaamse Codex Wonen zijn dus bindend, ook voor een gemeentebelasting op leegstand. Concreet wil dat bijvoorbeeld zeggen dat een gemeente leegstaande woningen en gebouwen ten vroegste maar kan belasten als ze ten minste twaalf opeenvolgende maanden niet gebruikt zijn volgens de functie (en niet al na een kortere termijn, tenzij eventueel voor leegstaande winkels, en dan ook alleen als dat uitdrukkelijk bepaald en gemotiveerd is, zie hoofdstuk 3.2.3)

Regels en praktische raadgeving voor een leegstandsbelasting zijn behandeld in hoofdstuk 10.

4. ONDERSTEUNING

Het agentschap Wonen in Vlaanderen en de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG) ondersteunen gemeenten bij hun leegstandsbeleid.

Het agentschap Wonen in Vlaanderen biedt op de website www.vlaanderen.be/lokaal-woonbeleid van de Vlaamse overheid basisinformatie en nieuws aan over leegstandsbestrijding. U kijkt best onder de rubriek “Betaalbaar woonaanbod” en “Betaalbaar woonaanbod > Leegstaande woningen opsporen, registreren en aanpakken”, en in de nieuwsberichten op de portaalpagina van de website. Hier zullen onder meer wijzigingen in de regelgeving en studiedagen aangekondigd staan.

De dienst Lokale Besturen van het agentschap ondersteunt gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bovendien ook meer praktisch bij hun leegstandsbeleid. U kan bij hen terecht met juridische vragen, voor hulp bij de opmaak of wijziging van reglementen en voor goede praktijken. Zij zijn bereikbaar in de decentrale dienst van Wonen in Vlaanderen in elke provinciehoofdstad of op het mailadres lokalebesturen.woonbeleid@vlaanderen.be.

De VVSG heeft in samenwerking met Wonen in Vlaanderen en het Agentschap Binnenlands Bestuur een modelreglement voor een leegstandsregister en een leegstandsbelasting uitgewerkt. Het is geenszins verplicht te gebruiken, maar kan dienen als inspiratie voor lokale besturen die een leegstandsreglement willen opmaken. Het modelreglement is beschikbaar via de webpagina van de VVSG: <https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/bestrijden-van-leegstand>.

5. HET LEEGSTANDSREGLEMENT

Om een leegstandsbeleid te voeren, is een leegstandsregister noodzakelijk. Het is een noodzakelijke voorwaarde om leegstaande woningen en gebouwen te belasten, en het is ongetwijfeld ook onontbeerlijk om op een efficiënte manier andere stimulerende of ontradende maatregelen toe te passen. Om zo'n leegstandsregister op te maken, moet een gemeente een leegstandsreglement aannemen (art. 2.9 van de Vlaamse Codex Wonen spreekt over een "verordening", maar bedoelt hetzelfde; zie hoofdstuk 3.2.1)

Het kan zinvol zijn om de registratie van en de belasting op leegstand in twee aparte reglementen uit te werken. De registratie is sterker gebonden aan de bij decreet opgelegde definitie van leegstand, vertoont meer continuïteit en heeft op zich weinig rechtsgevolgen. De belasting is daarentegen een veel nadrukkelijker beleidsinstrument en meestal vaker voorwerp van aanpassingen. Gemeenten stellen belastingen bovendien in veel gevallen elk jaar vast of voor de duur van een legislatuur. Dit is voor een (administratief) register niet nodig.

Een tweede reden om aan de leegstandsregistratie niet automatisch een belasting te koppelen is dat leegstand als feit ook niet principieel vermijdbaar is of onmiddellijk maatschappelijk nadelig hoeft te zijn. In dat opzicht verschilt leegstand van bijv. verwaarlozing en verkrotting. Bij een wissel van bewoner of eigenaar of bij (grondige) renovatiewerken is een bepaalde periode van leegstand onvermijdelijk. De nadelige gevolgen van leegstand hangen vooral af van de duurtijd. Het register heeft daarom als belangrijke functie om het feit van de leegstand vast te stellen en de duur ervan op te volgen.

Het is de bevoegdheid van de gemeenteraad om het leegstandsreglement goed te keuren, een collegebeslissing is onvoldoende. Pas na de beslissing van de gemeenteraad is de vaststelling van leegstand mogelijk.

Een leegstandsreglement moet ook online bekendgemaakt worden op de gemeentelijke website, ook als het reglement geen bepalingen bevat over een leegstandsbelasting.¹²

5.1 AFSPRAKEN MET ANDERE GEMEENTEDIENSTEN

Bij de opmaak van een leegstandsreglement is het raadzaam om even stil te staan bij raakvlakken met andere gemeentelijke bevoegdheden, in het bijzonder tweede verblijven, omgevingsvergunningen en de bevolkingsregisters.

Een gemeentelijk beleid over tweede verblijven is evenmin als een leegstandsbeleid verplicht, maar als er een gemeentelijk belastingreglement op tweede verblijven bestaat, beïnvloeden de registratie van leegstand en tweede verblijven elkaar als een soort "communicerende vaten". Dat betekent dat een leegstandsbeleid de druk opvoert bij eigenaars om tweede verblijven correct aan te geven, want

¹² Art. 286, §1, 1° van het decreet van 22 december 2017 over het Lokaal Bestuur bepaalt dat de burgemeester besluiten en de inhoud ervan bekend maakt via de webtoepassing van de gemeente, dat geldt uitdrukkelijk ook voor alle reglementen en verordeningen van de gemeenteraad.

de belasting daarop is meestal lager en niet gericht op het bestrijden van een ongewenst fenomeen. Een goede definitie van tweede verblijven is evenwel noodzakelijk om te vermijden dat verkapte leegstand als tweede verblijf wordt aangegeven en aan de bestrijding ontsnapt. Meer daarover leest u in hoofdstuk 12.1.

Maar ook een overleg met de gemeentedienst omgeving is aangewezen. Het leegstandsreglement geeft de mogelijkheid om bepaalde functies gelijk te stellen met de woonfunctie (zie hoofdstuk 3.2.3). Echter, heel wat functiewijzigingen zijn vergunnings- of meldingsplichtig en vooraf aan te vragen bij het omgevingsloket. Het is niet wenselijk dat het leegstandsbeleid de indruk wekt dat de gemeente bepaalde (niet vergunde of zelfs niet vergunbare) functies gedooft, terwijl het omgevingsbeleid van diezelfde gemeente deze net wil reguleren of tegengaan. Een gemeente is bovendien niet verplicht om elke functiewijziging die vergunbaar is ook goed te keuren als daarmee kennelijk geprobeerd wordt om enkel maar de leegstandsbelasting te omzeilen. Om leegstandsbelasting op een woning te ontwijken, kiezen eigenaars soms voor een functiewijziging naar opslagruimte. Ook als dit in heel wat gevallen principieel vergunbaar is, kan een gemeente voorwaarden koppelen aan zo'n functiewijziging, om te voorkomen dat een eigenaar louter probeert om leegstand te verbergen. Mogelijke voorwaarden zijn bijv. een effectieve bedrijfsvoering die een opslagruimte kan verantwoorden of een ruimtelijke toestand die laden en lossen in veilige omstandigheden mogelijk maakt. Kortom: het omgevingsbeleid is best aangepast aan het leegstandsbeleid en omgekeerd.

Omdat leegstand o.m. gedefinieerd is door "niet aangewend in overeenstemming met de functie", zullen door het leegstandsbeleid heel wat feitelijke functiewijzigingen boven water komen die eigenaars (nog) niet aangevraagd hebben, wat onvermijdelijk meer vragen en vergunningaanvragen aan het omgevingsloket met zich mee brengt. Ook om die reden is overleg vooraf met de dienst omgeving aan te raden.

Ten slotte heeft een leegstandsbeleid gevolgen voor de gemeentelijke bevolkingsdienst. Bij de screening zal men immers op woningen stoten waar officieel een inschrijving is (domicilie), maar waar in de praktijk niemand blijkt te verblijven (dus leegstand). Ook omgekeerd zal men woningen aantreffen waar volgens het bevolkingsregister niemand ingeschreven is, maar waar feitelijk mensen permanent verblijven. Bij de opstart of wijziging van het leegstandsbeleid spreekt men best ook af met de dienst bevolking hoe men met zulke gevallen zal omgaan. Iedere inwoner is verplicht zich in te schrijven op het adres waar hij feitelijk (en niet slechts formeel of juridisch) als hoofdverblijfplaats verblijft. Als een gemeente vaststelt dat iemand dit niet doet, is dit een vorm van domiciliefraude, en ook hier zijn gemeenten bevoegd om op te treden.

5.2 HET MODELREGLEMENT VAN DE VVSG

Op de website van de VVSG vindt u een modelreglement voor de registratie van leegstand en voor de belasting op leegstand: <https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/bestrijden-van-leegstand>.

Gemeenten passen het model best aan hun eigen lokale kenmerken en beleidskeuzes aan. Zeker voor de indicaties van leegstand, de wijze van belasten en de selectie van de vrijstellingen is het belangrijk om een weloverwogen keuze te maken die aansluit bij de visie van de gemeente.

5.3 DE OPBOUW VAN HET REGLEMENT

Hieronder staan alle elementen op een rij die het reglement kan of moet bevatten. Bij het opstellen van een nieuw reglement dat een oud vervangt of wijzigt, denkt u best ook na over eventuele overgangsmaatregelen. Sommige zaken zijn bij decreet geregeld en hoeven niet in het gemeentelijk reglement te staan, maar met het oog op de leesbaarheid valt dit soms wel te overwegen.

5.3.1 De inleiding, de aanhef of de considerans

Dit gedeelte verwijst naar de regelgeving die aan de basis ligt van het leegstandsreglement (o.a. de Vlaamse Codex Wonen) en motiveert de beleidskeuze om leegstand te voorkomen en te bestrijden. De motivering van reglementen, in het bijzonder van belastingreglementen, wordt in de rechtspraak steeds belangrijker. Rechters zullen niet oordelen of een bepaalde belasting nuttig of noodzakelijk is, maar wel of er een verband is tussen wat belast wordt en de verantwoording die daaraan gegeven wordt in de inleiding. Als een leegstandsbelasting bijvoorbeeld enkel gemotiveerd wordt met het argument dat men meer inkomsten voor de gemeente wil verwerven, kan voor de rechtbank de vraag rijzen of dat kan verantwoorden waarom men enkel eigenaars van leegstaande panden belast, en geen andere, en of de belasting discriminerend is. Om registratie en belasting van leegstand in uw gemeente te verantwoorden, kan u gebruik maken van enkele veel voorkomende motieven die zijn opgesomd in hoofdstuk 2.

Voor een gemeente die deelneemt aan een gesubsidieerd intergemeentelijk samenwerkingsproject lokaal woonbeleid, is de registratie van leegstand verplicht. Ook dat kan u vermelden in de inleiding van het reglement.

5.3.2 Begripsomschrijvingen

In een eerste artikel kan de gemeente de belangrijkste begrippen definiëren. Opgelet: een aantal begrippen (o.a. leegstaande woning en leegstaand gebouw) zijn al gedefinieerd in de Vlaamse Codex Wonen. Ook al kan een gemeente die begrippen niet versoepelen of verstrengen, toch kan het nuttig zijn die over te nemen in het lokale reglement om de leesbaarheid van het reglement te vergroten.

5.3.3 Indicaties van leegstand

Leegstand kan men meestal niet op basis van één enkele vaststelling bewijzen, maar door een aantal indicaties samen. Voor de rechtszekerheid van de burger is het belangrijk om alle indicaties op te sommen die men gebruikt of kan gebruiken om leegstand vast te stellen. Dit is best een complete, d.w.z. limitatieve lijst. Eigenaars weten op die manier welke aspecten een gemeente onderzoekt en kunnen zich op die manier beter verdedigen als ze van mening zijn dat hun pand onterecht als leegstaand wordt beschouwd. Een niet-limitatieve opsomming biedt voor eigenaars minder rechtszekerheid en zou voor rechtbanken een punt van betwisting kunnen vormen, zeker als een gemeente indicaties naar voren schuift die niet in het reglement terug te vinden zijn.

Goed gekozen en omschreven indicaties zijn belangrijk, want ze vormen de bouwstenen om een bewijskrachtig leegstandsdossier aan te leggen. Bij de keuze voor een indicatie houdt u best voor ogen

dat ze objectiveerbaar en controleerbaar moet zijn. Voor elke indicatie moet het mogelijk zijn om ze effectief vast te stellen.

De onderstaande lijst geeft voorbeelden van indicaties. U kan ze vrij in uw reglement overnemen:

- geen inschrijving in het bevolkingsregister op het adres van de woning;
- het pand langdurig aanbieden als “te huur” of “te koop”;
- het pand is onmogelijk of moeilijk te betreden, bijvoorbeeld door obstakels, dichte begroeiing of een versperde of verzegelde toegang;
- dichtgemaakte of opgeheven raamopeningen (dichtgeplakt, overschilderd, dichtgetimmerd);
- een dichtgeplakte of anderszins onbruikbaar gemaakte of weggehaalde brievenbus of een (over)volle brievenbus gedurende lange tijd;
- rolluiken die langdurig neergelaten zijn of klapluiken die permanent gesloten zijn;
- de woning is helemaal/gedeeltelijk niet bemeubeld;
- geen aansluitingen op nutsvoorzieningen;
- een verbruik van een of meer nutsvoorzieningen dat zo laag ligt dat een gebruik als woning of een gebruik van het gebouw volgens zijn functie kan worden uitgesloten;
- een bij de woning of het gebouw horende tuin die langdurig niet of slecht onderhouden is (hoog gras, hinderlijke planten, ver uitgegroeide struiken, begroeiing die toegang of lichtinval verhindert...);
- een vermindering van het kadastraal inkomen wegens leegstand of improductiviteit op basis van artikel 15 van het Wetboek van Inkomstenbelastingen 1992;
- getuigenissen: verklaringen van omwonende(n), postbode, wijkagent...;
- het vermoeden van het gebruik van een woonentiteit als domiciliwoning;
- het vermoeden dat de woning niet wordt bewoond, ondanks inschrijving in het bevolkingsregister;
- winddichtheid of waterdichtheid van het pand is niet gewaarborgd (glasbreuk, buitenschrijnwerk kan niet meer gesloten worden, openingen in wanden of bedaking, schade door lekken...);
- onafgewerkte ruwbouw;
- ernstige in pandige vernielingen: de woning of het gebouw is deels vernield of gesloopt;
- ernstig vervuild glas- en/of buitenschrijnwerk.
- indicaties dat de woning voor andere functies dan de woonfunctie gebruikt wordt;
- indicaties dat het gebouw niet volgens zijn functie wordt gebruikt.

Wat de twee laatste indicaties betreft, zij eraan herinnerd dat woningen en gebouwen die niet volgens hun functie gebruikt worden, als leegstaand gelden. Dit volgt uit de definitie van de Vlaamse Codex Wonen (zie hoofdstuk 3.2.2 en 3.2.4). Dat betekent dat als men kan aantonen dat een woning of een gebouw voor een andere functie gebruikt wordt dan de vergunning bepaalt, die woning of dat gebouw leegstaan in de zin van het decreet, ook al is er een feitelijk (maar oneigenlijk) gebruik.

Meestal zal de vaststelling van leegstand gebaseerd zijn op meerdere indicaties. Voor een dossier dat ook standhoudt bij betwistingen is dat noodzakelijk. Zo is het ontbreken van een inschrijving in het bevolkingsregister een sterke indicatie dat een woning leegstaat, maar het is af te raden om dit als

enige indicatie te gebruiken in een leegstandsdossier. Een eigenaar zou kunnen argumenteren dat hij de woning ook zonder inschrijving toch volgens de woonfunctie gebruikt (bijv. als tweede verblijf). Om zo'n bewering te kunnen weerleggen, heeft u meerdere indicaties nodig. Algemeen geldt dat men best alle vastgestelde indicaties opneemt in het leegstandsdossier. Een eigenaar moet dan ook op al die punten ingaan voor hij de leegstand kan ontkrachten.

Voor veel van deze indicaties is het nodig de vaststellingen enkele keren te verifiëren en na te gaan of de toestand permanent is of evolueert. Alleen zo kan men een jaar ononderbroken leegstand aantonen. U neemt best op verschillende tijdstippen foto's, zodat u voldoende bewijzen hebt voor het dossier. Enkel bij het ontbreken van een inschrijving als hoofdverblijfplaats (domicilie) kan u een jaar leegstand of langer met een enkele administratieve controle vaststellen. Maar ook dan geldt als gezegd dat bijkomende indicaties nodig zijn om de leegstand aan te tonen.

5.3.4 De leegstandsregistratie

Het is niet verplicht, maar wel nuttig om het leegstandsregister op te splitsen in twee afzonderlijke lijsten: een lijst voor leegstaande woningen en een lijst voor leegstaande gebouwen. De Vlaamse Codex Wonen geeft in art. 2.10 immers een aparte definitie voor leegstaande woningen en voor leegstaande gebouwen. Het voornaamste verschil is dat bij gebouwen de leegstand beoordeeld moet worden aan de hand van het aandeel van de vloeroppervlakte die in gebruik is, terwijl bij de woning het gaat over het gebruik tout court. Daarnaast hebben woningen een functie die sterk verschilt van die van gebouwen, waardoor de opsporingsmethodiek en de bewijslast verschillen. Om woningen weer op de markt te brengen, is ook een andere strategie nodig dan bij gebouwen.

Het onderdeel over de registratie kan de volgende zaken regelen:

- de gegevens die in het leegstandsregister worden opgenomen;
- wie registreert, wat geregistreerd wordt, de opnamedatum, de wijze van registreren, de indicaties van leegstand;
- de wijze waarop de zakelijk gerechtigden van de registratie op de hoogte gebracht zullen worden;
- de wijze waarop een beroep tegen de opname of het bezwaar tegen de voorgenomen opname wordt behandeld;
- de wijze waarop een verzoek tot schrapping uit het leegstandsregister wordt behandeld of wanneer een gemeente een pand ambtshalve schrapt;
- de wijze waarop een beroep tegen een geweigerde schrapping wordt behandeld.

5.3.5 Facultatief: de belasting op leegstand

Hierin kan de gemeente opnemen:

- algemene bepalingen over de belasting (wat is het belastbare feit, over welke aanslagjaren gaat het, enz.);
- algemene bepalingen over de belastingplichtige (wie moet de belasting betalen);
- de tarieven en de eventuele berekeningswijze van de belasting;

- de vrijstellingen: wanneer kan een vrijstelling verkregen worden, hoe kan die verkregen worden, wat is de termijn;
- de inkohiering;
- de betaaltermijn;
- de procedure om bezwaar aan te tekenen tegen de belasting.

Hou er rekening mee dat de manier van inkohieren, de betaaltermijn en de bezwaarprocedure tegen een gemeentebelasting reeds geregeld zijn in het Invorderingsdecreet van 30 mei 2008. Een gemeente kan die niet veranderen. In principe volstaat het om te verwijzen naar dit decreet.

5.3.6 Inwerkingtreding en opheffing

Hierin bepaalt de gemeente wanneer het reglement in voege treedt en welke andere reglementen eventueel worden vervangen of gewijzigd. Het is belangrijk om voorzichtig te zijn met het intrekken van oude reglementen, want dat betekent dat die geacht worden nooit bestaan te hebben. Daarmee vervalt voor een hele reeks vroegere beslissingen de rechtsbasis, wat meestal niet de bedoeling is.

6. LEEGSTAND VASTSTELLEN

6.1 HET AANSTELLINGSBESLUIT

6.1.1 Een aanstellingsbesluit is een formele aanwijzing

Wie leegstand opspoort en vaststelt, beschikt over een ruime bevoegdheid, die verder gaat dan de gewone administratieve mogelijkheden. De voorwaarde is wel dat wie opspoort een personeelslid is van de gemeente en uitdrukkelijk de opdracht heeft gekregen van een gemeentelijk bestuursorgaan (normaal het college van burgemeester en schepenen). Als de gemeente de leegstandsregistratie heeft overgedragen aan een intergemeentelijke samenwerking, kan ook het intergemeentelijk bestuursorgaan zijn personeel die opdracht geven. Die opdracht geeft het bestuursorgaan (van gemeente of samenwerkingsverband) door die persoon met een formeel besluit aan te wijzen als zijnde bevoegd om leegstand op te sporen en vast te stellen. In wat volgt, noemen we dit bewijs in overeenstemming met artikel 6 van het Invorderingsdecreet van 30 mei 2008 een aanstellingsbesluit.

6.1.2 Het aanstellingsbesluit geeft bijzondere onderzoeksmogelijkheden

De personeelsleden die in het bezit zijn van zo'n aanstellingsbesluit kunnen voor hun controle en onderzoek boeken en bescheiden opvragen die nodig zijn voor de vestiging van een belasting. Iedereen die over dergelijke boeken of bescheiden beschikt, is verplicht die voor te leggen als dergelijke personeelsleden erom verzoeken. Iedereen is ook verplicht om personeelsleden met een aanstellingsbewijs vrije toegang te verlenen tot de al dan niet bebouwde onroerende goederen die een belastbaar element kunnen vormen of bevatten. Voor particuliere woningen of bewoonde lokalen is er wel een belangrijke uitzondering. Zelfs leegstandspersoneel met een aanstellingsbewijs kan in die gevallen alleen toegang krijgen na machtiging van de politierechter en enkel tussen vijf uur 's morgens en negen

uur 's avonds. Maar een eigenaar of bewoner kan uiteraard ook uit vrije wil toegang verlenen en dan is geen machtiging nodig.

Juridisch zijn deze onderzoeks- en opsporingsbevoegdheden geregeld in artikel 2.14 van de Vlaamse Codex Wonen (zie hoofdstuk 3.2.9), dat verwijst naar artikel 6 van het Invorderingsdecreet waar deze bevoegdheden zijn opgesomd.

Artikel 2.14 van de Vlaamse Codex Wonen beperkt de opsporingsbevoegdheid tot “personeelsleden” van gemeenten en hun samenwerkingsverbanden. Daarmee is duidelijk dat gemeenten die bevoegdheid niet kunnen overdragen aan zuiver particuliere bedrijven of organisaties, of aan andere publieke of semipublieke rechtspersonen. De enige uitzondering vormen de personeelsleden van rechtspersonen van publiek of privaat recht die deelnemen aan een interlokale vereniging, zoals geregeld in art. 392 van het decreet van 22 december 2017 over het Lokaal Bestuur. Omdat zij deelnemen aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband, kunnen ook zij leegstand opsporen met dezelfde bevoegdheden. Merk ook op dat artikel 2.14 van de Vlaamse Codex Wonen NIET naar artikel 5 van het Invorderingsdecreet verwijst. Dat artikel 5 stelt immers dat de personeelsleden die zijn aangesteld om een controle of onderzoek in te stellen en vaststellingen te verrichten tot het gemeentepersoneel moeten behoren. Voor leegstandsregistratie opent de Vlaamse Codex Wonen dus juridisch een uitzondering, waarbij dat niet noodzakelijk is.

Het kan ook zijn dat men personeelsleden niet zulke verregaande opsporings- en controlebevoegdheden wil geven als het Invorderingsdecreet toestaat, bijvoorbeeld omdat het leegstandspersoneel slechts vaststellingen maakt vanaf het openbaar domein en enkel informatie raadpleegt waarover de gemeente zelf beschikt in het kader van haar normale opdrachten (bevolkingsregister, vergunningenregister enz.). Niettemin is het ook dan aan te raden om een aanstellingsbesluit te nemen. Dat is een belangrijke voorzorg: is er geen aanstellingsbesluit, dan kan een rechter bij betwistingen misschien oordelen dat de vaststellingen van leegstand niet rechtsgeldig zijn gebeurd, omdat de persoon die ze maakte daartoe niet uitdrukkelijk bevoegd was.

6.1.3 Het aanstellingsbesluit opmaken

Hoe men personeelsleden belast met de leegstandsregistratie, verschilt enigszins naargelang het om een gemeente of een intergemeentelijk samenwerkingsverband gaat, en ook naargelang het type van samenwerking. We overlopen hieronder de verschillende situaties:

- Vanzelfsprekend kan een gemeente een gemeentelijke taak door haar eigen personeel laten uitvoeren. Niettemin kan ook gemeentepersoneel niet automatisch voor rekening van de gemeente leegstand vaststellen en het bewijsdossier opmaken. Het college van burgemeester en schepenen moet daartoe eerst een aanwijzingsbesluit nemen, dat wil zeggen een besluit waarin het college een persoon met haar volledige naam en functie voor de opdracht aanwijst en zo bevoegd maakt om leegstand op te sporen en te controleren. Uiteraard kan een college in één besluit meerdere personen aanstellen.
- Als een gemeente ervoor kiest om de leegstandsregistratie ook of uitsluitend te laten uitvoeren door een intergemeentelijk samenwerkingsverband, neemt ze die beslissing bij voorkeur op in het gemeentelijk leegstandsreglement. Hoewel dat juridisch waarschijnlijk niet

noodzakelijk is, schept het in elk geval duidelijkheid over de opdracht. Het beslissingsorgaan van het samenwerkingsverband kan dan op zijn beurt met een besluit een of meer personeelsleden aanstellen om de opdracht uit te voeren. Als de opdracht van de gemeente aan het samenwerkingsverband niet in het reglement of een andere gemeentebeslissing geregeld is, kan een college ook rechtstreeks personeelsleden van het samenwerkingsverband met de opdracht belasten en een aanstellingsbesluit nemen.

- Als de intergemeentelijke samenwerking de vorm heeft van een interlokale vereniging, is er een aparte situatie. Een interlokale vereniging is een intergemeentelijk samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid, opgericht om een welbepaald project van gemeentelijk belang te verwezenlijken.¹³ Dat betekent dat deze samenwerking geen eigen personeel in dienst kan nemen en geen eigen beslissingsorgaan heeft dat een aanstellingsbesluit kan nemen. In dat geval moeten de colleges van de deelnemende gemeenten een aanstellingsbesluit nemen om personeelsleden aan te wijzen om leegstand op te sporen op hun grondgebied.
- Een interlokale vereniging is ook bijzonder in die zin dat andere rechtspersonen dan gemeenten eraan kunnen deelnemen, bijv. een deelnemende organisatie die het project uitvoert. Dat kan ook voor leegstandsregistratie. Leegstand opsporen en aanpakken is zelfs een verplichte activiteit voor een intergemeentelijk samenwerkingsproject lokaal woonbeleid dat gesubsidieerd wordt op basis van boek 2, deel 2 “lokaal woonbeleid” van het Besluit Vlaamse Codex Wonen. Als een deelnemende organisatie van de interlokale vereniging leegstand opspoort en registreert, dan wordt ook dit best vermeld in het leegstandsreglement. De colleges van de deelnemende gemeenten moeten daarnaast elk voor hun grondgebied een aanstellingsbesluit opmaken voor een of meer van de personeelsleden die werken voor de interlokale vereniging.

Wie leegstand opspoort, heeft best een aanstellingsbewijs of een legitimatiekaart op zak. Dit is niet verplicht als de vaststellingen gebeuren vanaf het publieke domein dat vrij toegankelijk is voor iedereen, maar het is wel prettiger werken. Wie vaststellingen doet, zal immers regelmatig bepaalde panden nader inspecteren of fotograferen. Het komt voor dat buurtbewoners of voorbijgangers dan vragen stellen. Op zo’n moment is het handig om een legitimatiekaart te kunnen laten zien, om aan te tonen dat men werkt in opdracht van een gemeente.

6.2 METHODES OM LEEGSTAND OP TE SPOREN

Er zijn verschillende methodes om leegstand op te sporen. De zoekmethode bepaalt in aanzienlijke mate het resultaat. Een registratie ad hoc, bijv. bij toevallige vaststellingen of na klacht, zal een kleiner deel van de reële leegstand boven water brengen dan een terreinscreening straat per straat. Bij een administratieve controle op inschrijvingen in woningen vindt men ten dele andere leegstaande panden dan bij veldwerk. Een goede leegstandsregistratie combineert daarom verschillende methodes. De beste resultaten krijgt men door administratief (voor)onderzoek te laten volgen door veldwerk. Deze werkwijze levert het meest volledige en correcte beeld op van leegstand in een gemeente.

¹³ zie art. 392 van het decreet van 22 december 2017 over het Lokaal Bestuur.

Welke methode(s) men ook kiest, het is belangrijk om ernaar te streven het grondgebied min of meer gelijkmatig en met ongeveer dezelfde regelmaat te screenen, om een gelijke behandeling van alle eigenaars te garanderen. Wil men leegstand slechts in welbepaalde zones bestrijden, dan moet dat in het gemeentelijk reglement bepaald zijn en gemotiveerd worden.

Elk leegstandsregister is onvermijdelijk een momentopname, dat wil zeggen voor elk pand maar correct op het moment van de vaststellingen. Een woning die vandaag leegstaat, kan morgen bewoond zijn en omgekeerd. Een gebouw dat vandaag buiten gebruik is, kan morgen een nieuwe bestemming krijgen, of voorwerp zijn van een aanvraag om te slopen. Dat hoeft geen probleem te vormen, zolang een gemeente maar regelmatig en consequent leegstand opspoot.

6.2.1 De administratieve methode

De administratieve methode of “desktop research” bestaat uit het consulteren van bestaande databanken en beschikbare gegevens om (eerste) indicaties van leegstand te verzamelen. Dat kan volledig vanop kantoor gebeuren. In veel gemeenten is het een vaste praktijk om de leegstands-screening met een dergelijk administratief onderzoek te beginnen en een zogenoemde vermoedenslijst samen te stellen: een lijst van adressen waarvan de gemeente vermoedt dat ze leegstaan op basis van de gegevens die ze al heeft. Deze lijst vormt dan de basis voor onderzoeken ter plaatse.¹⁴ Al is een vermoedenslijst opmaken al lang niet meer verplicht, het blijft een goede basis om het veldwerk gericht te maken en te beperken.

De belangrijkste bron voor de administratieve controle is ongetwijfeld de adressenlijst van het gemeentelijke bevolkingsregister. Daarin kan men adressen opsporen waar minstens twaalf opeenvolgende maanden geen inschrijving als hoofdverblijfplaats meer is. Adressen met een inschrijving als hoofdverblijfplaats staan in principe niet leeg (behalve bij domiciliefraude of als bewoners weggetrokken zijn zonder zich elders opnieuw aan te melden of in te schrijven). De adressen waar er een jaar of langer geen inschrijving is, leveren een eerste ruwe verzameling van mogelijk leegstaande panden.

De kwaliteit van het administratief onderzoek in het bevolkingsregister is sterk afhankelijk van de mate waarin de adressenlijst correct en actueel is en in welke mate een gemeente werkt met het Centraal Referentieadressenbestand (CRAB) of vanaf 2023 het Gebouwen- en Adressenregister. Die kwaliteit kan sterk verschillen. Vaak bevat de adreslijst van het bevolkingsregister fouten: woningen die ondertussen gesloopt zijn, opgesplitst, samengevoegd, of huisnummers die in het verleden zijn toegekend maar waarvoor geen vergunning bestaat of die inmiddels niet meer gebruikt worden. De leegstandsregistratie brengt zulke fouten vaak voor het eerst aan het licht. Als een gemeente voor het eerst grondig op leegstand screent, houdt ze er best rekening mee dat het bevolkingsregister soms achterhaalde of verkeerde informatie zal opleveren. Omgekeerd kan het leegstandsonderzoek helpen om de adressenlijst van het bevolkingsregister te corrigeren of “spookadressen” te schrappen. Dat alles maakt dat men vóór een leegstandsscreening en in elk geval voor de opstart van een

¹⁴ Voor 1 januari 2010 waren gemeenten verplicht om jaarlijks een vermoedenslijst over te maken aan het Vlaams gewest (het toenmalige agentschap Wonen-Vlaanderen), dat het onderzoek ter plaatse uitvoerde en de leegstandslijst van de inventaris bijhield. De naam “vermoedenslijst” gaat terug op de regelgeving van die dagen, maar is ook nu her en der nog in gebruik.

gemeentelijke leegstandsregistratie best afspraken maakt met de dienst bevolking hoe adreslijsten worden aangeleverd en hoe ze met de resultaten van het leegstandsonderzoek kunnen worden gecorrigeerd.

De vermoedenslijst met adressen zonder inschrijving als hoofdverblijfplaats kan men nog verder uitfilteren vanaf de schrijftafel. Als de gemeente beschikt over een lijst van (aangegeven) tweede verblijven (wat het geval zal zijn als er een belasting op tweede verblijven bestaat), bevat ook die heel wat adressen waar (in principe) geen verder leegstandsonderzoek meer nodig is. Echter, ook hier zijn afwijkingen mogelijk: ook tweede verblijven kunnen feitelijk leegstaan en ten onrechte als tweede verblijf zijn aangegeven.

Voor wat gebouwen betreft, is het mogelijk om de adressenlijst te vergelijken met de Kruispuntbank van Ondernemingen, om na te gaan waar er handelszaken gevestigd zijn. Ook op die manier vindt men panden die in gebruik zijn en waar er (in principe) geen verder leegstandsonderzoek nodig is. Opgelet: als een eigenaar of huurder economische activiteiten uitoefent in een woning zonder dat hij er tegelijk zijn hoofdverblijfplaats heeft, is hij altijd verplicht om bij de gemeente een functiewijziging aan te vragen. Een woning zonder inschrijving en zonder bewoning maar met een economische activiteit staat volgens de decretale definitie leeg (niet aangewend in overeenstemming met de woonfunctie) tot er een functiewijziging is vergund (zie ook 3.2.4).¹⁵ In de praktijk zullen daarom ook controles in het vergunningenregister noodzakelijk zijn om de lijst verder te verfijnen.

Uit dit alles blijkt dat de GIS-coördinator in een gemeente een heel belangrijke rol kan spelen voor het leegstandsbeleid. GIS staat voor “geografisch informatiesysteem” en is de overkoepelende benaming voor alle digitale data- en verwerkingssystemen van informatie met een geografische component. De GIS-coördinator slaat de brug tussen administratieve domeinen, de informatica-afdeling en het beleid in een gemeente. De snelheid en efficiëntie van de administratieve methode zal onvermijdelijk afhangen van de “GIS-maturiteit” van een gemeente: de mate waarin gemeentediensten GIS-toepassingen gebruiken en zelf actualiseren en de toepassingen met elkaar en andere processen integreren.

6.2.2 De veldwerkmethode

Bij de veldwerkmethode gaat een gemeente straat per straat op zoek naar leegstaande woningen en gebouwen. De vaststellingen ter plaatse horen te gebeuren door specifiek voor leegstandsregistratie aangesteld personeel (zie 6.1). Zij kunnen daarbij wel gebruik maken van terreinkennis en rapporteringen van stads- of gemeenschapswachten of buurtinspecteurs (wijkagenten).

Het is mogelijk om zonder administratief onderzoek veldwerk te verrichten. Ook deze werkwijze brengt leegstaande panden aan het licht. Hou er wel rekening mee dat als u uitsluitend voor de veldwerkmethode kiest, er dan twee controlemomenten nodig zijn met minstens twaalf maanden tussen. Een gemeente moet immers aantonen dat een woning of een gebouw *gedurende twaalf opeenvolgende maanden* leegstaat. Sommige gemeenten leggen met dat doel zgn. “hercontrolelijsten” aan: lijsten van adressen waar na een jaar een tweede onderzoek naar leegstand nodig is.

¹⁵ Rb Brussel (NI.) 7 juli 2016, 33^e K.

Ook al kan het anders, er zijn een aantal goede redenen om aan het veldwerk een administratief onderzoek te laten voorafgaan:

- Om leegstand van een woning vast te stellen, is een controle van het bevolkingsregister onmisbaar, zodat die controle vroeg of laat toch moet gebeuren. Bijv. is de datum waarop voor het laatst iemand ingeschreven was in een woning een cruciaal element in het bewijs van leegstand.
- De administratieve controle in het bevolkingsregister levert een bewezen datum op vanaf wanneer een woning niet meer bewoond is, zodat geen twee controles met een jaar tussentijd nodig zijn.
- Een administratieve controle geeft een lijst van adressen die vermoedelijk leegstaan, zodat het veldwerk gericht kan gebeuren. Al is dit te relativeren: administratieve gegevens stemmen niet altijd overeen met de feitelijke toestand. Eigenaars kunnen bijv. hun woning of gebouw al dan niet bewust verkeerd aangegeven hebben, en een grondige leegstandsscreening heeft als niet onbelangrijk neveneffect dat men fouten kan rechtzetten (zowel bij gemeenten als bij eigenaars). Daarom loont het altijd nog de moeite om straat per straat te screenen, ook als administratieve indicaties voor leegstand ontbreken.
- Een onderzoek ter plaatse is efficiënter als men vooraf de administratieve toestand van het gebouw kent. Zo weet men beter waarop men moet letten. Bijv. een als woning vergund gebouw dat uitsluitend als bedrijfsruimte in gebruik is, maar zonder vergunning of functiewijziging, geldt als leegstaande woning.

Er zijn verschillende manieren in omloop om het veldwerk te organiseren en de resultaten te verbeteren. Er zijn gemeenten die samenwerken met een soort van “veldwerkers”: personeel van andere gemeentediensten dat vaak in de gemeente onderweg is. Zij kunnen leegstaande panden signaleren met steekkaarten waarop ze indicaties kunnen aankruisen waarom ze oordelen dat het pand leegstaat. Dat vergemakkelijkt het onderzoek ter plaatse door het leegstandspersoneel.

Heel wat gemeenten registreren niet alleen leegstand, maar ook verwaarloosde woningen en gebouwen en tweede verblijven, soms ook de toestand van andere zaken. Het spreekt voor zich dat het in zulke gevallen efficiënter is om bij het onderzoek straat per straat die zaken te combineren en te laten uitvoeren door dezelfde persoon.

6.2.3 De ad hoc-methode

Een gemeente kan leegstand registreren naargelang ze toevallig weet krijgt van een leegstaand pand (ad hoc). Dat kan op basis van klachten, berichten van gemeentediensten of toevallige vaststellingen in het kader van andere gemeentelijke taken. Dit is de minst actieve methode, maar ook de methode die slechts een klein deel van de leegstand aan het licht brengt. In de praktijk is dat enkel de meest zichtbare leegstand, door de plaats waar de woning of het gebouw toevallig staat en/of het grote aantal leegstandskenmerken. Om enig succes te boeken met deze zoekmethode is het belangrijk dat burgers en gemeentepersoneel weten dat ze leegstand kunnen signaleren en waar.

Ook de ad hoc-methode moet streven naar objectiviteit en gelijkheid. Dat kan door klachten en

tips uit verschillende bronnen te verzamelen. Een bezorgde buur meldt dat er lange tijd geen beweging meer te bespeuren valt in het huis ernaast. Een wijkagent meldt dat hij bij herhaalde huisbezoeken niemand thuis aantreft en vermoedt dat de bewoner het pand niet meer effectief bewoont. Een collega van de milieudienst meldt dat bij het onderzoek naar een klacht over extreme afvalophoping in een tuin niemand te vinden was op het adres in kwestie. Dergelijke panden kunnen op een vermoedenslijst komen, waarna een onderzoek ter plaatse zal uitwijzen of verdere stappen nodig zijn.

Deze zoekmethode wordt bij voorkeur alleen gebruikt als aanvulling op de andere methodes. Anders berust de leegstandsregistratie mogelijk te zeer op toeval, of op de wisselende motieven van tipgevers. Daardoor komt de gelijke behandeling van alle burgers in het gedrang, wat de legitimiteit van het gemeentelijk leegstandsbeleid in vraag stelt.

6.2.4 De omgang met leegstandsindicaties

Niet enkel de opsporingsmethodes bepalen het resultaat, maar ook de manier waarop een controleur met leegstandsindicaties omgaat. Sommige gemeenten nemen reeds vanaf enkele willekeurige indicaties een pand op in het register, daar waar andere gemeenten veel en sterke indicaties vooropstellen voor ze overgaan tot opname. Ook dit heeft een zeer grote invloed op de mate waarin het leegstandsregister de reële leegstand in de gemeente weerspiegelt. Het levert concreet een hoger of lager aantal panden op in het register.

Een pand in het register opnemen op basis van slechts één indicatie is juridisch riskant (omdat de opname in het gedrang komt als die ene indicatie weerlegd wordt). Maar de lat voor registratie (te) hoog leggen, draagt ook risico's in zich, omdat een substantiële categorie van "niet geregistreerde leegstand" op het grondgebied ontstaat: panden die feitelijk leegstaan, maar niet voorkomen in het register. Als men veel en duidelijke indicaties vereist, betekent dit dat men in de praktijk leegstand meestal pas registreert vanaf de eerste tekenen van verwaarlozing. Dat dit soort leegstand problematisch is, lijdt geen twijfel natuurlijk, maar het is lang niet de enige vorm. Ook goed onderhouden woningen kunnen (lang) leegstaan en zijn op die manier niet beschikbaar en een makkelijk doelwit voor vandalisme, verwaarlozing of kraken.

Ook al is het volledig wettelijk om de lat hoog te leggen en pas te registreren bij een lange reeks indicaties, toch zijn er enkele redenen waarom dit af te raden is:

- Opname in het leegstandsregister hoeft nog geen belasting te betekenen. Er zijn veel goede redenen om sommige vormen van leegstand niet te belasten (bijv. leegstand als er renovatie gepland is of in uitvoering). Maar alleen al een bericht van de opname van hun pand zorgt bij de meeste eigenaars ervoor dat ze in actie komen (verkoop, renovatie) en uiteindelijk geen belasting krijgen. Het geeft een beter werkende woningmarkt omdat het potentieel aan woningen beter benut wordt.
- Door niet alleen de problematische leegstand, maar ook de reële leegstand op te volgen, krijgt verwaarlozing minder kans.
- Leegstandsregistratie die zo veel mogelijk de reële leegstand in kaart brengt, vormt een bron van informatie waarmee je onregelmatigheden (door burgers) of fouten in de databanken kunt

rechtzetten: woningen zonder inschrijving die permanent bewoond zijn, woningen met een inschrijving maar de facto leegstaand, niet vergunde opsplitsingen enz.

- Een sluitende bestandopname leegstand leidt ook tot meer correcte aangiftes van tweede verblijven. Een woning wordt immers ofwel als tweede verblijf gebruikt, of staat leeg. Het is niet wenselijk dat eigenaars een tweede verblijf niet aangeven en dit laten bestaan als “onbewezen leegstand”, waardoor ze aan elke belasting ontsnappen.

De omgang met leegstandsindicaties verdient aandacht om ook nog een andere reden. Vaak speelt de overweging of men meer of minder indicaties eist pas een rol op het niveau van de praktische uitvoering van de vaststellingen, en dus “onder” het niveau van het reglement, dat in veel gevallen geen uitspraak doet over hoeveel en welke indicaties nodig zijn voor registratie. Daardoor komt een grote feitelijke beslissingsmacht in de handen te liggen van de individuele ambtenaar die leegstand opspoor. Als slechts één ambtenaar bevoegd is voor leegstand, bepaalt die op die manier in aanzienlijke mate het beleid, en als er meerdere ambtenaren zijn, bestaat het risico dat ze allemaal anders met leegstandsindicaties omgaan, wat de gelijke behandeling van eigenaars in het gedrang brengt. Daarom is het aan te raden om de omgang met indicaties duidelijk af te spreken, niet alleen tussen verschillende medewerkers, maar ook met het beleid, bij voorkeur met het college van burgemeester en schepenen dat in veel gemeenten bevoegd is om over beroepen te beslissen of alleszins over bezwaren tegen de belasting.

Niet enkel afspraken vooraf zijn belangrijk. Het is ook raadzaam om de werkwijze regelmatig te evalueren en controleren. Zeker als slechts enkele personen (of zelfs maar één ambtenaar) leegstand opsporen en vaststellen. Dit is noodzakelijk om fouten, een sluipende verschuiving in de werkwijze, maar ook fraude zo veel mogelijk uit te sluiten. Soortgelijke aanbevelingen zijn ook gedaan door Audit Vlaanderen in zijn thema-audit “gemeentelijke belastingen en retributies” van 2016.¹⁶

6.3 HET ONDERZOEK TER PLAATSE

Een onderzoek ter plaatse is altijd noodzakelijk, welke zoekmethode u ook gebruikt. Dit staat weliswaar nergens met zo veel woorden in de wetgeving, maar volgt uit de aard van het fenomeen leegstand, dat een feitenkwestie is (een pand moet daadwerkelijk leegstaan in de realiteit). Leegstand is niet bewezen door louter aangiftes of administratieve gegevens, of het ontbreken daarvan. Dit geldt voor gemeenten, maar ook voor eigenaars. Om een opname op het register te betwisten of een schraping aan te vragen moeten ook eigenaars daadwerkelijk gebruik aantonen en volstaat een zuiver formele verklaring van gebruik niet.

De datum van het onderzoek ter plaatse is een zeer belangrijk element in de vaststellingen. In veel gevallen is dit de datum vanaf wanneer de leegstand bewezen is. Het onderzoek ter plaatse moet hoe dan ook gedateerd zijn. De feiten die een gemeente vaststelt, moeten tegensprekelijk zijn: een eigenaar moet welbepaalde vaststellingen kunnen tegenspreken, en een datum waarop die vaststellingen zijn gedaan is daarvoor noodzakelijk.

¹⁶ Audit Vlaanderen, *Thema-audit gemeentelijke belastingen en retributies*, Globaal Rapport 16 februari 2016: <https://www.auditvlaanderen.be/globaal-rapport-thema-audit-gemeentelijke-belastingen-en-retributies>.

Het onderzoek ter plaatse moet gebeuren aan de hand van indicaties uit het gemeentelijk leegstandsreglement. Aan de hand van de vermoedenslijsten kunt u periodiek onderzoeken ter plaatse uitvoeren om de leegstand vast te stellen. Sommige gemeenten doen dat één keer per jaar, andere een keer per trimester of per semester.

Het onderzoek ter plaatse kan uiteraard vanaf openbaar domein, maar in principe moet iedereen personeelsleden van gemeenten of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden vrije toegang verlenen als die een aanstellingsbewijs voorleggen, dus een bewijs dat ze door de gemeente of het samenwerkingsverband zijn aangewezen om leegstand op te sporen en vast te stellen. Het Invorderingsdecreet van 30 mei 2008 voorziet letterlijk deze verregaande bevoegdheid (artikel 6, tweede lid, zie hoofdstuk 6). Er zijn echter belangrijke beperkingen, die maken dat een onderzoek binnen in een pand of zelfs maar op het perceel van het pand vaak niet mogelijk zal zijn.

Om te beginnen is een onderzoek binnen in particuliere woningen (ook als het om slechts enkele bewoonde lokalen gaat) maar mogelijk na machtiging door een politierechter. Een politierechter zal een dergelijk machtiging voor alleen maar een leegstandsonderzoek normaal gesproken niet geven, en zeker niet zonder stevige indicaties vooraf dat de woning of de lokalen niet bewoond zijn. Maar als een gemeente dergelijke indicaties al heeft, is een onderzoek binnen in de woning en een machtiging van de politierechter niet meer zinvol, en waarschijnlijk zelfs buiten proportie (machtsoverschrijding). Voor gebouwen ligt het anders en moet de eigenaar of iemand anders de toegang in principe wel verlenen (ook zonder machtiging door een politierechter), omdat een leegstaand gebouw het voorwerp van een belasting kan zijn. Zo kan men controleren of meer dan de helft van de vloeroppervlakte niet aangewend wordt in overeenstemming met de functie van het gebouw. Dit geeft echter niet het recht om sloten te openen of toegangen te forceren. In de praktijk moet iemand op geordende wijze de toegang verlenen, en bij een gebouw dat leegstaat, zal dat meestal een probleem vormen omdat nooit iemand aanwezig is. Als een eigenaar ook na voorafgaandelijk verzoek geen toegang geeft tot het gebouw (of niet reageert op herhaaldelijke verzoeken), kan men dit gebruiken als indicatie dat het gebouw leegstaat en het opnemen in het register, zo lang dit maar niet de enige indicatie is (omdat zoals al gezegd één indicatie meestal onvoldoende bewijskrachtig zal zijn en bij beroepsprocedures voor rechtbanken vermoedelijk geen stand houdt). De eigenaar heeft uiteraard altijd de mogelijkheid om de opname te betwisten of de schrapping aan te vragen met alle mogelijke bewijzen van gebruik volgens de functie, inclusief een uitnodiging aan de gemeente om het pand alsnog aan de binnenkant te controleren.

Het is onzeker of onderzoek vanaf aangrenzend privédomein of vanuit de lucht (bijv. met drones) wettelijk kan, zelfs als eigenaars van eigenaars van aanpalende percelen toestemming geven. Dit is een zeer ingrijpende vorm van onderzoek. Als andere efficiënte middelen bestaan om de leegstand na te gaan, die de persoonlijke levenssfeer en privé-eigendom minder aantasten, verdienen die in elk geval de voorkeur, om niet het risico te lopen dat men van machtsoverschrijding wordt beschuldigd.

Verdere nuttige wenken voor het onderzoek ter plaatse:

- Foto's zijn aan te bevelen, omdat ze veel (visuele) informatie geven en de toestand verduidelijken, maar ze zijn niet verplicht.

- Een goed technisch verslag waarop de onderzoeker zijn bevindingen kan noteren vereenvoudigt de opmaak van het beschrijvende verslag en het attest.
- Als u op basis van de feitelijke indicaties niet kunt vaststellen dat de leegstand minstens twaalf opeenvolgende maanden aanhoudt, voert u op een later tijdstip best opnieuw een onderzoek ter plaatse uit.

6.4 VERBRUIKSGEGEVENS VAN NUTSVOORZIENINGEN

Extreem laag verbruik van gas, water en elektriciteit, een afgesloten afnamepunt of het ontbreken van enige aansluiting vormen duidelijke indicaties dat een woning of gebouw niet in gebruik is en dus leegstaat. Personeelsleden die aangesteld zijn om leegstand op te sporen, kunnen verbruiksgegevens opvragen bij nutsmaatschappijen. De wettelijke basis daarvoor is te vinden in artikel 6 van het Invorderingsdecreet van 30 mei 2008 (zie hoofdstuk 6.1)

Deze controlebevoegdheid betekent niet dat een gemeente zonder aanleiding zo maar alle huishoudens, ondernemingen en organisaties op haar grondgebied kan screenen op hun verbruik, op zoek naar leegstaande panden. Het is niet in proportie om van iedereen verbruiksgegevens op te vragen, of te vragen aan nutsmaatschappijen om de leegstandsscreening te doen.

In de praktijk is het raadzaam om omgekeerd te werk te gaan. Voor voorgeselecteerde panden, waar er vermoedens zijn dat ze niet gebruikt worden, kan een gemeente vragen aan de nutsmaatschappij of er een actief afnamepunt is, en zo ja in welke verbruikscategorie het verbruik valt. Voor gas en elektriciteit is er een indeling in verbruikscategorieën die de VREG hanteert en die te vinden is op <https://www.vreg.be/nl/energieverbruik> (extreem laag; laag; normaal; hoog). Dit is voldoende om na te gaan of een pand in gebruik is of niet; precieze verbruiksgegevens zijn daarvoor niet nodig.

Voor het meten van het verbruik van gas en elektriciteit in Vlaanderen is Fluvius bevoegd. Informatie over afnamepunten en verbruikscategorieën wordt beheerd door hun afdeling Marktwerving.

Voor drinkwater zijn er zeven verschillende distributeurs actief in Vlaamse gemeenten. U weet wellicht zelf welke in uw gemeente actief is en waar u bij vermoedens van leegstand informatie over afnamepunten kan opvragen.

Het is ook mogelijk om bij vermoedens van leegstand de verbruiksgegevens bij de eigenaar zelf op te vragen (onder de vorm van verbruiksfacturen), want ook voor de eigenaar van een pand kunnen verbruiksgegevens een krachtig element vormen om te bewijzen dat een pand wel degelijk in gebruik is en niet leegstaat.

Hetzelfde geldt als een eigenaar de leegstand betwist: ook dan kan u altijd voorstellen om verbruiksfacturen van water, gas of elektriciteit voor te leggen, om het al of niet leegstaan van zijn pand uit te klaren.

6.5 HET ADMINISTRATIEF DOSSIER EN HET OPNAMEATTEST

Om de leegstand van een woning of gebouw na het onderzoek officieel vast te leggen, maakt u een document aan dat dit formaliseert. In dat document bundelt u alle indicaties die de vaststelling staven dat een woning of gebouw leegstaat, samen met de datum van die vaststelling. Met dit document deelt u de eigenaar officieel mee dat zijn pand leegstaat. Het vormt tegelijk de basis om een woning of gebouw op te nemen in het gemeentelijk leegstandsregister, maar ook de basis voor de eigenaar om de opname eventueel aan te vechten.

In de wetgeving bestaat geen vaste benaming voor dit document. Een vaak gehoorde term is “administratieve akte”. Deze term is afkomstig uit de oude regelgeving toen het Vlaams gewest bevoegd was voor de opsporing en inventarisatie van leegstaande woningen en gebouwen. Een andere mogelijke benaming is “opnameattest”, naar analogie met het registratieattest dat gebruikt wordt om eigenaars te informeren dat hun woning opgenomen is in de Vlaamse inventaris van ongeschikt en onbewoonbaar verklaarde woningen. Ook voor de opname van een bedrijfsruimte in de Vlaamse inventaris van leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten gebruikt men een registratieattest. Vandaar dat in deze handleiding verder “opnameattest leegstand” of kortweg “opnameattest” gebruikt wordt.

Er zijn geen vastgelegde regels voor de opmaak van zo’n document. Gemeenten kunnen hier eigen regels en werkwijzen hanteren. Om een opnameattest leegstand op te maken, bevelen we aan om volgende gegevens op te nemen:

- een nummering van het attest (voor een correcte administratieve verwerking);
- het adres en de kadastrale gegevens van het leegstaande pand;
- de identiteit en het adres van de houder(s) van het zakelijk recht;
- de indicaties en vaststellingen die de leegstand staven;
- foto’s en een beschrijvend verslag;
- de datum waarop het attest is opgemaakt.

De datum van het attest is zeer belangrijk in de procedure. Het is normaal gesproken de datum van de vaststellingen. Meestal zal een onderzoek naar leegstand meerdere bronnen gebruiken, bijvoorbeeld observaties ter plaatse en administratieve opzoeken. Daardoor neemt het onderzoek een bepaalde periode in beslag. Dat is geen probleem, zolang dat het gevolg is van een praktische en haalbare organisatie van het controlewerk en niet onredelijk lang duurt. De datum van het attest is dan de datum waarop de controleur het onderzoek afrondt en de conclusie leegstand trekt. Het is ook de datum waarop een woning of gebouw opgenomen wordt in het leegstandsregister.

Uit dat alles blijkt dat het attest niet gedateerd hoeft te worden op de dag dat de opzoeken in de databanken plaatsvonden, of het onderzoek ter plekke voor het pand. Maar om te zorgen dat de bevindingen actueel en relevant zijn mag het attest ook weer niet lang daarna gedateerd zijn.

6.6 DE HOUDER VAN HET ZAKELIJK RECHT IN KENNIS STELLEN

6.6.1 Wie over wat in kennis stellen?

Het spreekt voor zich dat u de eigenaar in kennis moet stellen dat u zijn pand zal opnemen op het leegstandsregister. Bij “eigenaar” gaat het meer bepaald om de houder(s) van het zakelijk recht. Dat is de natuurlijke persoon of rechtspersoon met volle eigendom, vruchtgebruik, recht van opstal of erfpacht. Dit zijn allemaal zakelijke rechten – enkel maar naakte eigendom is geen zakelijk recht, dit wil zeggen geen recht dat vrije beschikking geeft over het gebruik. Het is niet verplicht om een naakte eigenaar op de hoogte te brengen.

U brengt best alle houders van het zakelijk recht apart op de hoogte (ook als ze op hetzelfde adres wonen en zelfs als ze gehuwd zijn). Dat hoeft maar voor zover ze bekend zijn bij de administratie Opmetingen en Waarderingen (in de volksmond: “het kadaster”), die deel uitmaakt van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie (AAPD) van de federale overheidsdienst Financiën. Bij het aanschrijven mag een gemeente op deze gegevens vertrouwen.

De kennisgeving gebeurt bij voorkeur met een aangetekend schrijven of door afgifte tegen een ontvangstbewijs. U moet immers kunnen bewijzen dat de juiste mensen volledig en op tijd geïnformeerd zijn. De kennisgeving bevat best volgende gegevens:

- Het opnameattest leegstand (vaak ook administratieve akte genoemd, zie hoofdstuk 6.4); het beschrijvend verslag met foto's voegt u best toe, voor zover dit geen deel zou uitmaken van het opnameattest.
- Informatie over de gevolgen van de opname in het leegstandsregister, in het bijzonder over de belasting (minimum bedrag, wanneer die verschuldigd wordt, enz.);
- Informatie met betrekking tot de beroepsprocedure tegen de opname in het leegstandsregister;
- Informatie over de mogelijkheid tot schrapping uit het leegstandsregister.

6.6.2 Correcte kadastergegevens van eigenaars

Om efficiënt adresgegevens van de zakelijk gerechtigden te kunnen opsporen, is het belangrijk dat de gemeente toegang heeft tot actuele kadastergegevens. Die worden beheerd door de administratie Opmetingen en Waarderingen van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie (AAPD, zie ook 6.6.1). Om die toegang te krijgen, heeft een gemeente twee dingen nodig: een machtiging in het kader van de privacywetgeving en een technisch toegangsplatform.

Tot de inwerkingtreding van de Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG, ook bekend onder de Engelse afkorting GDPR) op 25 mei 2018 verleende de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (CBPL) machtigingen om persoonsgegevens te consulteren. Vandaag is de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) hiervoor bevoegd. Er bestaat een algemene machtiging voor de toegang tot het kadaster bij de AAPD door de VVSG, verleend bij beraadslaging van het Sectoraal comité voor de Federale Overheid FO 04/2017 van 9 maart 2017.

Gemeenten konden zich hierbij aansluiten als zij aan het CBPL een geschreven en ondertekende verbintenis toestuurden waarmee zij zich aansluiten bij de voorwaarden van deze beraadslaging. Heel wat gemeenten hebben dat ook gedaan. Deze machtigingen blijven rechtsgeldig. Nieuwe machtigingen verlopen echter via de GBA en volgens de Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Voor de technische toegang tot kadastergegevens kan een gemeente het makkelijkst aansluiten bij het MAGDA-platform (MAXimale GegevensDELing tussen Administraties) van de Vlaamse overheid. Meer info hierover vindt u op: <https://www.vlaanderen.be/magda>. Opgelet: voor u kan aansluiten, moet u in het bezit zijn van de juiste machtiging om de nodige persoonsgegevens te kunnen consulteren en verwerken. De functionaris voor gegevensbescherming van uw gemeente (vaak met de Engelse term aangeduid als Data Protection Officer, afgekort DPO, vroeger veiligheidsconsulent genoemd) kan u hierover meer vertellen.

6.6.3 Wanneer de houder van het zakelijk recht in kennis stellen?

Het principe is dat de houders van het zakelijk recht in kennis gesteld worden zodra het opnameattest is opgemaakt. En het opnameattest dient opgemaakt zodra het onderzoek naar leegstand is afgerond. Leegstand is een momentopname: wat vandaag leegstaat, kan morgen al weer in gebruik zijn. Het is dus van belang de resultaten van het onderzoek niet te laten verouderen. Er zijn praktische redenen waarom de gemeente niet altijd onmiddellijk een opnameattest met een onderzoeksverslag kan versturen, en dat is ook geen probleem. Maar als een houder van het zakelijk recht pas maanden na de vaststellingen kennis krijgt van de vaststellingen, is het de vraag hoe bewijskrachtig de vaststellingen nog zijn. Bovendien zal het afsluiten van het onderzoek en de datum van het opnameattest bepalen vanaf wanneer het pand is opgenomen in het register. Die datum bepaalt ook in veel reglementen ook wanneer een belasting verschuldigd zal zijn. Ook daarom mag niet te veel tijd verstrijken om de houder van het zakelijk recht in kennis te stellen.

6.6.4 Wie mag de briefwisseling ondertekenen?

Als de leegstandsregistratie is overgedragen aan de administratie of aan het intergemeentelijk samenwerkingsverband, en het gaat zuiver over de registratie zelf (en niet over de leegstandsbelasting), dan kan de medewerker zelf zijn of haar briefwisseling ondertekenen, zonder dat de burgemeester en de algemeen directeur de brief mee hoeven te ondertekenen. Dat is uitdrukkelijk geregeld in het Decreet Lokaal Bestuur, artikel 279, §3, tweede lid: “De beslissingen, de akten en de briefwisseling van personeelsleden aan wie bevoegdheden zijn toevertrouwd, worden door die personeelsleden ondertekend.”

Anders ligt het bij de leegstandsbelasting (zie hoofdstuk 10). Belastingen zijn de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen en die bevoegdheid kan niet gedelegeerd worden aan anderen. Alle beslissingen over de aanslag, vrijstellingen en bezwaren moeten daarom worden ondertekend door de burgemeester en medeondertekend door de algemeen directeur (Decreet Lokaal Bestuur, artikel 279, §2, eerste lid).

7. HET LEEGSTANDSREGISTER

7.1 OPNAME EN OPBOUW

De basis om een woning of een gebouw in het leegstandsregister op te nemen, is het opnameattest leegstand (ook administratieve akte genoemd; zie hoofdstuk 6.5). Hierin staan alle noodzakelijk gegevens, inclusief de vaststellingen en indicaties die de opname staven. De datum van dat attest is ook de opnamedatum in het register. Om die reden mag de opmaak van het attest niet al te lang na de vaststelling van de leegstand gebeuren.

Een opname in het register kan onmiddellijk vanaf de datum van het opnameattest, maar als het gemeentelijk reglement een beroeps- of bezwaarmogelijkheid voorziet, werkt men best met voorlopige opnames tot de termijn voor een beroep verlopen is, of tot de beslissing die een eventueel beroep verwerpt.

Een onderscheid in het register tussen een lijst met leegstaande gebouwen en een lijst met leegstaande woningen kan zinvol zijn (zie hoofdstuk 5.3.4).

Er zijn in de Vlaamse Codex Wonen echter geen regels voor de opbouw en bijwerking van het gemeentelijk register. Gemeenten zijn vrij om een register uit te werken aangepast aan hun behoefte.

7.2 EEN DIGITAAL REGISTER

Bij softwareleveranciers voor overheidsdiensten zijn diverse programma's verkrijgbaar om leegstaande woningen en gebouwen te registreren en de opvolging van de leegstandsbelasting te automatiseren. Sommige aanbieders hebben toegangen tot diverse databanken in hun programma geïntegreerd, wat het controlewerk vergemakkelijkt.

Uiteraard is er geen enkele verplichting om dergelijke software te gebruiken. Er zijn ook geen technische voorschriften voor een digitaal register. Op plaatsen waar het leegstandsregister klein is, is wellicht opvolging met een klassieke bureautoepassing op een laptops of pc mogelijk. Maar zelfs een papieren register is toegestaan.

Vroeger stelde de Vlaamse overheid een digitaal register ter beschikking via de RWO Data Manager, (<https://datamanager.ruimteinfo.be>). Dat is een eenvoudige webtoepassing voor een zeer rudimentaire opvolging van leegstand. Deze toepassing heeft vooral bij de opstart van de leegstandsregistratie gemeenten op weg gezet, maar is ondertussen volledig voorbijgestreefd. Bij de eindredactie van deze handleiding was deze toepassing nog online, maar hou er rekening mee dat de Vlaamse overheid niet alleen de ondersteuning stopzet, maar binnenkort ook de toepassing zelf verwijdt.

7.3 SCHRAPPING

De Vlaamse Codex Wonen legt in artikel 2.11 vast wanneer een woning of een gebouw uit het leegstandsregister moet worden geschrapt. Gemeenten kunnen daar niet van afwijken. Een woning is te schrappen als de woning gedurende zes opeenvolgende maanden wordt bewoond (of gebruikt wordt volgens een daarmee in het reglement gelijkgestelde functie, zie hoofdstuk 3.2.4). Een gebouw is te schrappen als meer dan de helft van de totale vloeroppervlakte in overeenstemming met de functie van het gebouw wordt benut gedurende zes opeenvolgende maanden.

Voor leegstaande gebouwen met een economische functie (leegstaande winkels) zijn kortere opname- en schrappingstermijnen mogelijk (zie hoofdstuk 3.2.3, §2), die dan uitdrukkelijk in het gemeentelijk reglement bepaald moeten zijn.

Tot 2016 was het decretaal verplicht om een pand uit het register te schrappen met terugwerkende kracht tot op de eerste dag van het effectieve gebruik. Dat betekent dat een leegstaande woning die bijv. op 1 maart opnieuw bewoond wordt, pas geschrapt kan worden op 1 september, maar op dat moment wel met terugwerkende kracht vanaf 1 maart. Dat is sinds 2016 niet langer verplicht. Een gemeente mag dus vastleggen dat ze een pand pas schrapt op de datum dat het zes opeenvolgende maanden effectief aangewend wordt in overeenstemming met de functie. Schrappen met terugwerkende kracht is echter wel aan te raden als een gemeente een leegstandsbelasting heeft of andere maatregelen om leegstand aan te pakken. In het voorbeeld van daarnet heeft het geen zin om de woning te belasten als bijv. op 1 augustus weer een volledig jaar verstreken is, want het doel is immers bereikt (de woning is bewoond sinds 1 maart en op 1 september schrap je ze uit het register). Andere maatregelen hebben evenmin nog zin, want de woning staat niet langer leeg.

De houder van het zakelijk recht moet in principe zelf bewijzen dat de woning of het gebouw gedurende ten minste zes maanden aangewend wordt in overeenstemming met de functie. Er zijn echter gemeenten die zelf regelmatig, tussendoor of vlak voor de inkohiering van de belasting, een controle uitvoeren en woningen ambtshalve schrappen als er opnieuw minstens zes maanden een inschrijving is in het bevolkingsregister. Dat is geenszins verplicht, maar het kan nuttig zijn als men bijv. een leegstandsbelasting oplegt en geen aanslagen wil versturen naar eigenaars van wie de woning ondertussen al in aanmerking komt om te schrappen. Bij gebouwen is het einde van de leegstand meestal moeilijker af te leiden uit administratieve gegevens.

Dat neemt niet weg dat een eigenaar altijd zelf kan vragen om zijn pand te laten schrappen (en dat best ook doet, en niet wacht op een ambtshalve beslissing door de gemeente). Om te kunnen schrappen moet een eigenaar aantonen dat het pand weer aangewend wordt in overeenstemming met de functie. Bij woningen geldt een (correcte) inschrijving in het bevolkingsregister als voldoende bewijs. Een inschrijving betekent immers dat de gemeente erkent dat iemand de woning gebruikt als hoofdverblijfplaats, en dat er een onderzoek ter plaatse door de wijkagent aan voorafgegaan is.

Voor het goede verloop van de schrappingsprocedure is het raadzaam om in het leegstandsreglement enkele zaken te regelen, zoals noodzakelijke gegevens en behandelingstermijnen. Het modelreglement op de website van de VVSG geeft aan hoe dit kan.

7.4 BEROEPSMOGELIJKHEDEN

Een georganiseerd administratief beroep tegen de leegstandsregistratie is sinds eind 2016 niet meer opgelegd bij decreet. Toch is het noodzakelijk om in het gemeentelijk reglement een mogelijkheid te voorzien om de opname van een pand te betwisten, en dit op basis van de algemene regels van goed bestuur, die een procedure met woord en wederwoord vragen. Om een zekere continuïteit te garanderen, kan het zinvol zijn om de ingeburgerde decretale werkwijze voort te zetten, maar dat is als gezegd niet verplicht.

Een beroepsprocedure klaart betwistingen uit voor een gemeente overgaat tot een leegstandsbelasting of andere maatregelen, wat in het voordeel is van zowel het bestuur als van de houder van het zakelijk recht. Belangrijk is dat de beroepsprocedure duidelijk uiteengezet is in het reglement, zodat de houders van het zakelijk recht weten welke stappen ze kunnen ondernemen en met welke termijn ze rekening moeten houden als ze het niet eens zijn met de beslissing van de administratie.

Elke houder van het zakelijk recht heeft de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen zowel de beslissing tot opname van een pand in het leegstandsregister (7.4.1) als tegen de beslissing over het verzoek tot schrapping van een pand uit het leegstandsregister (7.4.3).

Als alternatief voor een beroep tegen een (voorlopige) opname op het register kan een gemeente werken met een voorgenomen (i.p.v. voorlopige) opname en de mogelijkheid om bezwaar in te dienen (zie hoofdstuk 7.4.2).

7.4.1 Beroep tegen de opname

Hieronder schetsen we de beroepsprocedure met de termijnen en vormvereisten zoals die tot 2016 verplicht waren en beschreven stonden in het toenmalige artikel 2.2.7 van het decreet Grond- en Pandenbeleid. U vindt die ook als voorstel in het modelreglement van de VVSG en Wonen in Vlaanderen (zie hoofdstuk 5.2). Een gemeente kan de beroepsprocedure evenwel met andere termijnen en formaliteiten organiseren.

Een reglement dat werkt met een beroepsprocedure, veronderstelt dat na de vaststellingen de houder van het zakelijk recht op de hoogte gebracht wordt van de voorlopige opname van de woning of het gebouw op het register. De opname is voorlopig, zolang een beroep nog mogelijk is. De opname wordt definitief, zodra een beroep verworpen is of de beroepstermijn verloopt zonder dat een beroep is ingediend.

Het is de houder van het zakelijk recht of zijn gevolmachtigde die een beroepschrift kan indienen. In de meeste reglementen moet dat binnen dertig dagen na de kennisgeving van de beslissing tot opname, maar andere termijnen zijn mogelijk, zolang ze redelijk zijn. Een zakelijk gerechtigde moet voldoende tijd krijgen om een beroepschrift op te stellen en in te dienen, maar anderzijds mag een procedure niet nodeloos lang duren.

Zolang de beroepstermijn niet verstreken is, kan de houder van het zakelijk recht een vervangend beroepschrift indienen. Het eerdere beroepschrift wordt dan als ingetrokken beschouwd.

Het beroepschrift moet een aantal formele (identificatie)gegevens bevatten: de identiteit en het adres van de indiener, een verwijzing naar het opnameattest (of de administratieve akte) en het adres van het pand waarover het gaat. Daarnaast bevat het bewijsstukken die staven dat het pand niet (langer) leegstaat.

Het beroep moet ingediend worden bij de beroepsinstantie die het reglement aanwijst. Dat is meestal het college van burgemeester en schepenen of het bestuursorgaan van het intergemeentelijk samenwerkingsverband waaraan het beheer van het leegstandsregister is toevertrouwd. Het is ongebruikelijk, maar mogelijk om een welbepaald personeelslid van de gemeente of het intergemeentelijk samenwerkingsverband over beroepen te laten beslissen. Dan is het aan te raden dat dit niet een personeelslid is dat ook de opsporing en vaststelling van de leegstand doet en over de opname heeft beslist. Alleen zo is een onafhankelijke beoordeling van de beroepsargumenten mogelijk.

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid hebben geen bestuursorgaan dat over een beroep kan beslissen. Zij kunnen de behandeling van beroepschriften weliswaar voorbereiden, maar de formele beslissing over het beroep ligt in dergelijk geval bij het college van burgemeester en schepenen.

De beroepsinstantie registreert het beroepschrift best in het leegstandsregister. Het is aanbevolen om aan de indiener een ontvangstmelding te sturen. Daarna kijkt de beroepsinstantie de ontvankelijkheid na en de gegrondheid.

Het beroep is onontvankelijk als het te laat werd ingediend, niet uitgaat van een houder van een zakelijk recht of niet werd ondertekend. Het ontbreken van bewijsstukken is geen reden om een beroep onontvankelijk te verklaren; in dat geval vraagt de beroepsinstantie best bijkomende informatie op. Als het beroep onontvankelijk is, deelt de beroepsinstantie dat aan de indiener mee. De procedure is daarmee afgehandeld.

Als het beroep ontvankelijk is, onderzoekt de beroepsinstantie de gegrondheid. Dat gebeurt aan de hand van de ingediende stukken of door een onderzoek ter plaatse. Men kan in het reglement opnemen dat als de houder van het zakelijk recht de toegang tot het pand ontzegt, het beroep als ongegrond wordt beschouwd.

Het reglement moet voor de rechtszekerheid een termijn voorzien waarbinnen de beroepsinstantie een uitspraak doet. Ook deze termijn moet redelijk zijn: lang genoeg om een onderzoek te kunnen doen naar de gegrondheid van het beroep, maar niet te lang, zodat de onzekerheid over de beslissing niet nodeloos aansleept. De meeste reglementen voorzien een termijn van 90 dagen. Als er dan geen beslissing genomen is, bepaalt het reglement best dat het beroep is ingewilligd, om stilzwijgende beslissingen in het nadeel van de burger te vermijden.

De gemeente moet de indiener van het beroep van de beslissing op de hoogte brengen. Dat gebeurt best met een aangetekende zending of bij afgifte tegen een ontvangstbewijs.

Een ingewilligd of niet beantwoord beroep betekent dat het pand niet is opgenomen in het leegstandsregister en dat nooit geweest is. De gemaakte vaststellingen kunnen geen aanleiding meer geven tot een nieuwe opname in het leegstandsregister.

Als de beslissing tot opname in het leegstandsregister niet tijdig wordt betwist of als het beroep onontvankelijk of ongegrond wordt verklaard, neemt een gemeente het pand op in het leegstandsregister vanaf de datum van de vaststelling van de leegstand (een beroep heeft in principe geen impact op de datum waarop de leegstand ingaat).

Let op: er is sprake van een procedurefout als bijvoorbeeld de kennisgeving van de opname niet correct gebeurde, als niet alle houders van het zakelijk recht werden aangeschreven of als er geen volledig beschrijvend verslag is opgemaakt. In al die gevallen is er nog geen beroepstermijn gestart.

7.4.2 Alternatief: bezwaar tegen de voorgenomen opname

Als alternatief voor een beroep kan een gemeente werken met een bezwaarprocedure. Een bezwaarprocedure veronderstelt een iets andere werkwijze, maar komt in essentie op hetzelfde neer als een beroepsprocedure. Men brengt een houder van het zakelijk recht op de hoogte van het voornemen om een woning of gebouw op te nemen in het leegstandsregister en geeft hem de mogelijkheid tegen dat voornemen bezwaar aan te tekenen.

Als de bezwaarinstantie het bezwaar gegrond acht of aan de indiener geen beslissing meedeelt binnen de gestelde beslissingstermijn, wordt het bezwaar ingewilligd. Het pand wordt niet opgenomen in het leegstandsregister. Ook in dit geval kunnen de gedane vaststellingen geen aanleiding meer geven tot een nieuw voornemen tot opname in het leegstandsregister.

Als het voornemen tot opname in het leegstandsregister niet tijdig wordt betwist of als het bezwaar onontvankelijk of ongegrond wordt verklaard, wordt het pand in het leegstandsregister opgenomen vanaf de datum van de vaststelling van de leegstand.

Een bezwaarprocedure is gelijkwaardig aan een beroepsprocedure. Ze geldt als georganiseerd beroep. Het is niet zinvol om na een bezwaarprocedure nog een beroepsprocedure op gemeentelijk niveau te voorzien, omdat men dan twee keer hetzelfde oordeel bij dezelfde instantie betwist.

7.4.3 Beroep tegen een geweigerde schrapping

Er is niet alleen een beroep mogelijk tegen de beslissing om een pand op te nemen op het register, maar ook tegen de beslissing over het verzoek tot schrapping. Dit houdt in dat de effectieve beslissing (al dan niet een schrapping) kan bestreden worden, evenals de ingangsdatum van de schrapping.

Om de beroepsprocedure tegen een geweigerde schrapping zo transparant mogelijk te houden voor zowel administratie als voor burgers hanteert men best dezelfde procedureregels en -termijnen als bij het beroep tegen de beslissing tot opname (zie hoger 7.4.1).

Als de beroepsinstantie het beroep gegrond acht of de indiener geen beslissing meedeelt binnen de beslissingstermijn, wordt het beroep ingewilligd. Datum van schrapping is de datum van het initiële verzoek tot schrapping.

Als het beroep onontvankelijk of ongegrond wordt verklaard, blijft de opname in het leegstandsregister behouden vanaf de datum van de vaststelling van de leegstand.

7.4.4 Hoger beroep tegen de opname

Als de houder van een zakelijk recht niet akkoord gaat met de beroepsbeslissing van de gemeente, hangen zijn verdere beroepsmogelijkheden af van het feit of er in de gemeente een leegstandsbelasting bestaat of niet.

Als er een leegstandsbelasting bestaat, kan een houder van het zakelijk recht een beslissing van de gemeente over het al of niet opnemen van het pand in het leegstandsregister aanvechten voor de rechtbank van eerste aanleg. Dat moet gebeuren binnen de drie maanden na de kennisgeving van de beslissing door de gemeente. Doet een houder van het zakelijk recht dat niet, dan is de beslissing van het college van burgemeester en schepenen over de opname definitief. In tegenstelling tot vroegere versies van deze handleiding moet hier duidelijk onderstreept worden dat de eigenaar niet hoeft te wachten tot hij de belastingaanslag zelf in de bus krijgt en zijn eventueel bezwaar daartegen bij het college is afgehandeld. In tegendeel: als een eigenaar een beslissing over de opname in het leegstandsregister niet aanvecht bij de rechtbank van eerste aanleg binnen de drie maanden, is het niet meer mogelijk dat later nog te doen naar aanleiding van de belastingaanslag, ook niet (meer) voor de rechtbank van eerste aanleg.

Dat volgt uit een recent arrest van het Hof van Cassatie dat precies over de vraag gaat of een eigenaar de opname in het leegstandsregister moet kunnen aanvechten tijdens de belastingprocedure of niet.¹⁷ Het Hof komt tot de conclusie dat een geschil over de opname van een pand in het leegstandsregister een geschil is over de toepassing van een belastingwet in de zin van het Gerechtelijk Wetboek (artikel 369, 32°), en voor een geschil over een belastingwet is de rechtbank van eerste aanleg bevoegd zodra een houder van het zakelijk recht zijn beroepsmogelijkheden bij de gemeentelijke administratie heeft uitgeput. Om het in alle duidelijkheid te stellen: de opname op zichzelf vormt al de toepassing van een belastingwet (in gemeenten die leegstand belasten) en een beslissing daarover kan worden aangevochten voor de rechtbank van eerste aanleg, los van de eigenlijke belastingaanslag, ook als die later nog moet volgen.

Een vordering bij de rechtbank van eerste aanleg moet gebeuren binnen een termijn van drie maanden, te rekenen vanaf de kennisgeving van de beslissing van de beroepsinstantie over de opname. Als de beroepsinstantie bij de gemeente geen uitspraak doet (bijv. niet antwoordt op het beroep) is een vordering maar mogelijk ten vroegste zes maanden na de datum van ontvangst van het beroep bij de gemeente.¹⁸

¹⁷ Cass. 24 april 2024, AR F.22.0131.N; eerder al deed het Hof van Cassatie een soortgelijke uitspraak in een zaak over de heffing op leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten, zie Cass 17 mei 2013, AR F.12.0093.N.

¹⁸ Zie artikel 1385undecies van het Gerechtelijk Wetboek.

Een van de voorwaarden is als gezegd wel dat een houder van het zakelijk recht alle administratieve beroepsmiddelen bij de gemeente uitput. Als hij dat niet doet, is een zaak voor de rechtbank van eerste aanleg onontvankelijk.¹⁹ Het is daarom aangewezen dat het gemeentelijk reglement de beroepsmogelijkheid bij de rechtbank van eerste aanleg vermeldt, net als de briefwisseling na een afgewezen beroep. De beroepsmogelijkheid bestaat hoe dan ook, ook als gemeentelijk reglement en briefwisseling die niet uitdrukkelijk vermelden, maar het maakt het eigenaars uiteraard eenvoudiger hun rechten uit te oefenen.

Al deze zaken zijn van belang als een gemeente de belasting op leegstand ten vroegste een jaar na de opname op het leegstandsregister laat volgen. In die gevallen zal er eerst een beslissing over de opname plaatsvinden, en pas een jaar of meer later volgt de belasting. Op dat moment is de termijn om een beslissing over de opname aan te vechten bij de rechtbank van eerste aanleg meestal al verstreken. In gemeenten die opname en belasting tegelijk behandelen (die leegstand belasten vanaf het moment van de opname) heeft dit echter veel minder belang. Opname en belasting zullen in die gevallen in één en dezelfde procedure plaatsvinden, normaal gezien met één beslissing, en de houder van het zakelijk recht kan tegen een van beide of beide aspecten samen in beroep gaan, zowel bij de gemeente als daarna bij de rechtbank van eerste aanleg.

Bestaat er geen leegstandsbelasting, liggen de zaken anders. De opname in het register is dan geen toepassing van een belastingwet in de zin van het Gerechtelijk Wetboek, zodat een beroep bij de rechtbank van eerste aanleg niet mogelijk is. De opname in het register is dan een administratieve beslissing en in principe kan elke administratieve beslissing aangevochten worden bij de Raad van State. Die oordeelt of er algemene en grondwettelijke rechtsbeginselen geschonden zijn. Dat kan echter alleen als een administratieve beslissing een aantoonbaar nadeel veroorzaakt voor de appellant. Als er geen leegstandsbelasting is en geen andere maatregel met nadelige rechtsgevolgen voor de houder van het zakelijk recht, is een procedure voor de Raad van State zonder voorwerp.²⁰

¹⁹ Ook hierover heeft het Hof van Cassatie zich uitgesproken in Cass 17 mei 2013, AR F.12.0093.N en zijn standpunt bevestigd in Cass. 24 april 2024, AR F.22.0131.N.

²⁰ De opname in het leegstandsregister geeft de gemeente de mogelijkheid om het pand na twee jaar in sociaal beheer te nemen (zie hoofdstuk 9.1.1). Het lijkt geen twijfel dat het sociaal beheer voor de eigenaar nadelig is (hij verliest nagenoeg al zijn eigenaarsrechten om het pand te beheren en te gebruiken). Toch moet een gemeente eerst nog een aantal andere procedurestappen zetten (met onder meer de verplichting de eigenaar te horen) voor ze tot sociaal beheer kan overgaan. Het is daarom de vraag of alleen al de juridische mogelijkheid om de procedure voor sociaal beheer te starten een nadeel vormt. De eigenaar zal dat bij een eventueel beroep bij de Raad van State in elk geval moeten aantonen. Het sociaal beheersrecht is tot dusver overigens zelden uitgeoefend. Maar in een gemeente die daadwerkelijk gebruik maakt van het sociaal beheersrecht, maar niet van een leegstandsbelasting, zou een beroepsprocedure voor de Raad van State vermoedelijk wel steek houden.

8. BIJZONDERE GEVALLEN

8.1 ASSISTENTIEWONINGEN

Assistentiewoningen zijn juridisch niet als afzonderlijke woningen te beschouwen en kunnen, als ze leegstaan, ook niet als leegstaande woningen in het leegstandsregister worden opgenomen. Een groep van assistentiewoningen vormt een gebouw en wordt maar als leegstaand beschouwd als meer dan de helft van de totale vloeroppervlakte niet overeenkomstig de functie van het gebouw wordt aangewend. Dit is een enigszins verrassende en misschien zelfs contra-intuïtieve vaststelling, maar ze vloeit voort uit enkele belangrijke juridische en praktische verschillen tussen assistentiewoningen en gewone woningen.

Afzonderlijke assistentiewoningen hebben weliswaar meestal een eigen, particuliere eigenaar, zoals gewone woningen, maar voor een groep van assistentiewoningen is er altijd een beheersinstantie die boven de groep van assistentiewoningen staat. De eigenaar moet zijn woning verplicht in beheer geven aan deze beheersinstantie. Het is de beheersinstantie die de woning verhuurt, d.w.z. het contract afsluit met de bewoner. Dat contract volgt niet het Vlaams Woninghuurdecreet, maar het Woonzorgdecreet. Het contract heet ook niet huurovereenkomst, maar opnameovereenkomst. Die overeenkomst bepaalt onder meer een dagprijs en elke bewoner is verplicht om bij te dragen voor de zorg- of woonassistent (zelfs als men die niet gebruikt). Bewoners moeten in principe 65 jaar of ouder zijn, en maximum 25% van de bewoners mag jonger zijn dan 65 jaar. Het is de beheersinstantie die daarop toeziet. De eigenaar van een afzonderlijke assistentiewoning heeft daar geen vat op.

De bestemming als assistentiewoningen ligt bovendien vast in de omgevingsvergunning en in de basisakte van het gebouw of het complex. Een eigenaar van één enkele assistentiewoning kan die bestemming dus niet zomaar wijzigen. Soms zijn assistentiewoningen ook nog eens opgetrokken in een bestemmingszone voor gemeenschapsvoorzieningen. Dan is een omvorming naar gewone woningen stedenbouwkundig ook niet verenigbaar met de ruimtelijke bestemmingsbepalingen.

Dit maakt alles bij elkaar dat een assistentiewoning een onderdeel van een zorgvoorziening is, en geen zelfstandige woonentiteit. De eigenaar kan zijn assistentiewoning niet gebruiken als een gewone woning die losstaat van de zorgvoorzieningen die bij de groep of het complex horen.

Daarbovenop komt nog een juridisch argument. De Grondwet legt de Belgische federale staatsstructuur vast en bakent een aantal bevoegdheden af die (exclusief) aan gewesten of gemeenschappen zijn toegewezen. Huisvesting is daardoor grondwettelijk gesproken een gewestbevoegdheid. De Vlaamse Codex Wonen voert die bevoegdheid uit en artikel 1.1 van dat decreet bepaalt overigens uitdrukkelijk dat het een gewestbevoegdheid regelt. De definitie van woning in de Vlaamse Codex Wonen moet dus begrepen worden als omschrijving binnen de grondwettelijke bevoegdheid huisvesting. Assistentiewoningen zijn echter niet geregeld in de Vlaamse Codex Wonen, maar in het Woonzorgdecreet, dat volgens zijn inleidende artikel 1.1 ook niet over een gewest-, maar over een gemeenschapsbevoegdheid gaat. De leegstandsregistratie is echter een onderdeel van de Vlaamse Codex Wonen. Als de Vlaamse Codex Wonen spreekt over een leegstaande woning, is woning te interpreteren volgens de definitie van woning van dat decreet. Omdat individuele assistentiewoningen

samen een zorgvoorziening vormen en onder het Woonzorgdecreet vallen, en niet onder het begrip woning in de zin van de Vlaamse Codex Wonen, kunnen ze bij gevolg ook geen leegstaande woningen zijn.

Toch kunnen assistentiewoningen in het leegstandsregister terechtkomen. Maar dat kan enkel als volledige groep of volledig complex van assistentiewoningen. Dat betekent dat ze samen te bekijken zijn als één geheel, en wel als een gebouw (naar analogie met een woonzorgcentrum, dat ook een zorgvoorziening is en daarom als gebouw te bekijken, en niet als een reeks individuele woningen of kamers). Een gebouw staat maar leeg als meer dan de helft van de vloeroppervlakte niet gebruikt wordt volgens de functie (artikel 2.10, §1). Dus als de helft of meer van de assistentiewoningen niet gebruikt wordt, kan men er redelijkerwijze van uitgaan dat het complex of de groep van assistentiewoningen leegstaat in de zin van de Vlaamse Codex Wonen.

8.2 WONINGEN MET EEN ONDERGESCHIKTE FUNCTIE

Het is principieel toegestaan om in je eigen woning een economische activiteit uit te oefenen, in bijvoorbeeld hoofdberoep, zolang die activiteit slechts een beperkte invloed heeft op de woning en wonen de hoofdfunctie blijft van het pand. Als er geen bijzondere werken uitgevoerd worden in de woning is hiervoor meestal zelfs geen vergunning nodig. Maar zelfs een etalage, een nieuw bijgebouw, een aparte ingang enz. waarvoor er doorgaans wel een omgevingsvergunning nodig is, betekenen niet noodzakelijk dat de economische activiteit de hoofdfunctie van het pand wordt en de woonfunctie vervalft of ondergeschikt zou worden.

Een ondergeschikte functie in de woning is dus altijd mogelijk en tegelijk blijft de woning een woning. Dat betekent voor leegstand dat het bepalend blijft of er iemand woont in de woning of niet. Om een voorbeeld te geven: als iemand in zijn woning zijn activiteiten als boekhouder uitoefent en daar een of twee kamers voor gebruikt, blijft de woning gebruikt volgens de woonfunctie zolang de boekhouder daar woont. Pas als hij verhuist, staat de woning leeg. Ook als hij na zijn verhuizing doorgaat met boekhoudersactiviteiten in die woning. Stopt hij met zijn boekhoudactiviteiten, maar blijft hij in de woning wonen, staat de woning niet leeg, ook als hij de ruimtes waarin hij die activiteiten uitoefende niet meer gebruikt. Voorts kan men de ruimtes in zijn woning die hij voorheen voor het boekhouden gebruikte niet als aparte entiteit beoordelen op leegstand. Zij horen bij de woning.

Doorslaggevend is dus of de economische activiteit ondergeschikt is aan de woning of niet, en dat de wonen de hoofdfunctie is en blijft. Zulke gevallen zijn zuiver als woning te beoordelen. Of de bewoner de economische activiteit voortzet of niet speelt geen enkele rol. Bij de boekhouder van het voorbeeld die slechts een of twee kamers van zijn woning gebruikt is het natuurlijk duidelijk dat de economische functie ondergeschikt is. Maar er zijn gevallen denkbaar waar de economische activiteit meer ruimte in beslag neemt en niet meer ondergeschikt is. In dat geval is het niet langer een woning, maar een gebouw met een woongedeelte. En dat verandert de beoordeling en manier van beoordelen volledig, omdat het pand dan moet getoetst worden aan de definitie voor leegstaand gebouw (met onder meer het criterium of meer dan de helft van de totale vloeroppervlakte gebruikt is in overeenstemming met de functie enz.).

De vraag is dus waar de grens ligt tussen een woning met een ondergeschikte (economische) functie en een gebouw met een woongedeelte (waar de economische of in elk geval de niet-woonfunctie de hoofdfunctie is, en niet ondergeschikt). Daarvoor zijn er geen strikte regels. Als er een vergunning is, zal die belangrijke informatie bevatten over de functie. Maar als er geen vergunning (meer) is of de vergunning geeft geen informatie over hoofd- of nevenfuncties van het gebouw, moet men vertrekken van het feitelijk gebruik of vroegere gebruik en een beoordeling maken van de situatie met de gegevens waarover men beschikt.

Er zijn twee criteria om een onderscheid te proberen maken tussen woningen met een ondergeschikte functie en gebouwen met een woongedeelte:

1. De oppervlakte die de economische activiteit in het pand in beslag neemt;
2. De omvang van het totale pand en de verhouding van woning en de andere functies(s) tot elkaar.

Heel wat gemeenten hanteren een bovengrens van 100 m² om nog van een nevenfunctie of functie ondergeschikt aan het wonen te spreken. Dat betekent dat als de economische activiteit in de woning meer dan 100 m² beslaat de hoofdfunctie niet langer wonen is en dat er een vergunning voor een functiewijziging moet worden aangevraagd. Die 100m²-grens is niet in de regelgeving vastgelegd, maar slechts een praktisch richtsnoer. Vandaar dat ook de omvang van het totale pand een rol speelt. De oppervlakte van het woongedeelte moet bijvoorbeeld groter zijn dan dat van het bedrijfs gedeelte, zelfs als het bedrijfs gedeelte een oppervlakte heeft van minder dan 100 m². Anders is wonen niet langer de hoofdfunctie. Omgekeerd kan een grote woning natuurlijk makkelijker een nevenfunctie herbergen zonder dat de hoofdfunctie wijzigt, mogelijk zelfs met een oppervlakte van iets meer dan 100 m² (afhankelijk van de impact).

Als vergunningen of officiële documenten geen uitsluitel geven over hoofd- en nevenfunctie (en of het pand aan de definitie van leegstaande woning of aan de definitie van leegstaand gebouw te toetsen is), is het raadzaam om te motiveren wat men als hoofdfunctie beschouwt. De vaststellingen en besluiten over leegstand zullen daaruit moeten volgen.

8.3 WONINGEN WAARIN ARBEIDSKRACHTEN VERBLIJVEN

Na een administratieve controle in het bevolkingsregister blijken bij een onderzoek ter plaatse in bepaalde woningen zonder inschrijving toch mensen te verblijven. Zeer vaak gaat het dan om buitenlandse arbeidskrachten die voor de duur van hun opdracht feitelijk in de woning verblijven zonder zich in te schrijven of aan te melden. Vaak verblijven ze er met meerderen samen, zonder een gezin te vormen, en komen en gaan ze onafhankelijk van elkaar. De verblijfsduur gaat van enkele weken tot maanden of zelfs meer dan een jaar, eventueel met onregelmatige tussenpozen.

8.3.1 Is het gebruik volgens de woonfunctie of niet?

Horen zulke woningen toch thuis in het leegstandsregister? Dat is helaas een vraag zonder eenduidig antwoord in de regelgeving. Zoals al meermaals aangegeven is leegstand in de Vlaamse Codex Wonen niet gedefinieerd door de vraag of er simpelweg iets of iemand aanwezig is en het pand gebruikt wordt tout court. Dat is de omgangstalige betekenis van leegstand, niet de wettelijke definitie. De wettelijke

definitie hangt echter af van de vraag of het pand volgens zijn functie wordt gebruikt, meer bepaald de functie zoals die blijkt uit de vergunning of – bij gebrek daaraan – uit officiële documenten. De definitie van een leegstaande woning is daardoor omschreven als een woning die twaalf opeenvolgende maanden niet aangewend wordt overeenkomstig de woonfunctie (zie hoofdstuk 3.2.4).

De vraag komt er dus op neer of het tijdelijk verblijf van arbeidskrachten als bewoning te zien is, met andere woorden of hun aanwezigheid wil zeggen dat de woning gebruikt wordt in overeenstemming met de woonfunctie. Gebruik volgens de woonfunctie is immers het criterium om te bepalen of de woning leegstaand is en kan worden opgenomen in het leegstandsregister.

Tot voor enkele jaren werd de Vlaamse Codex Wonen (en daarvoor de Wooncode en het decreet Grond- en Pandenbeleid) zo uitgelegd dat er maar van sprake was van wonen en van een gebruik als woning als de huisvesting een min of meer duurzaam karakter vertoonde. Voor woningkwaliteit betekende dat dat de woningkwaliteitsnormen slechts van toepassing waren als het verblijf in de woning een min of meer lange periode besloeg. Voor leegstand gold een tijdelijk en wisselend verblijf (van bijv. arbeidskrachten) niet als wonen, maar als een vorm van toerisme of arbeidstoerisme. Daardoor werd een tijdelijk gebruik door arbeidskrachten die onafhankelijk van elkaar komen en gaan gezien als een verblijfsaccommodatie en niet aanvaard als een gebruik overeenkomstig de woonfunctie. Dat had voor gevolg dat een dergelijke woning beantwoordde aan de definitie van leegstaande woning zoals die toen werd uitgelegd. En dus moest de woning opgenomen worden in het leegstandsregister.

Die zienswijze (in zowel woningkwaliteit als leegstand) was gebaseerd op Cassatierechtspraak tot dan toe. Het onderscheid tussen tijdelijk en permanent verblijf is echter niet langer vol te houden sinds het Grondwettelijk Hof naar aanleiding van een prejudiciële vraag in zijn arrest nr. 149/2021 van 21 oktober 2021 heeft geoordeeld dat dat onderscheid een vorm van discriminatie inhoudt die indruist tegen artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Door dat arrest moet ook tijdelijke huisvesting of tijdelijk verblijf, bijvoorbeeld van arbeidskrachten, als een vorm van wonen beschouwd worden waarop de woningkwaliteitsnormen van de Vlaamse Codex Wonen van toepassing zijn. In zijn argumentatie maakt het Grondwettelijk Hof de vergelijking met de huisvesting van seizoenarbeiders en de tijdelijke opvang van daklozen in sociale huurwoningen. Beide zijn uitdrukkelijk een vorm van verblijf dat sterk beperkt is in de tijd, maar krijgen van de Vlaamse Codex Wonen weliswaar afwijkende maar niettemin vergelijkbare woningkwaliteitsnormen opgelegd (met eigen technische verslagen). Ondanks hun tijdelijk karakter aanziet de Vlaamse Codex Wonen deze vormen van verblijf dus als huisvesting, wat volgens het Hof bewijst dat de decreetgever ook niet de bedoeling had om vormen van tijdelijk verblijf uit te sluiten van de woningkwaliteitsnormen en van het begrip woning en huisvesting.

Hoewel het Grondwettelijk Hof in zijn arrest niet op de leegstandsdefinitie ingaat (dat was geen onderdeel van de prejudiciële vraag die aan het Hof was voorgelegd), staat wel vast dat het Hof een tijdelijk verblijf van arbeidskrachten gelijkstelt met een vorm van wonen waarop de woningkwaliteitsnormen van toepassing zijn. Daardoor is ook voor de toepassing van de leegstandsdefinitie niet meer vol te houden dat tijdelijk verblijf of tijdelijke huisvesting geen vorm van wonen is.

Maar daarmee is de vraag nog niet helemaal beslecht of een woning waar arbeidskrachten slechts tijdelijk verblijven een vorm van (juridische) leegstand is of niet. Want de arbeidskrachten die er

feitelijk verblijven vormen immers meestal geen gezin. Dat maakt dat de eengezinswoning (in sommige gevallen ook een appartement) feitelijk is opgesplitst tot een reeks kamers, meestal zonder of met slechts minimale veranderingen aan de woning, maar niettemin onvergund opgesplitst. De vraag verschuift dus: wordt een woning die onvergund is opgesplitst (tot een kamerwoning) “aangewend in overeenstemming met de woonfunctie zoals die blijkt uit een omgevingsvergunning”, zoals de Vlaamse Codex Wonen het in de definitie van leegstaande woning vastlegt (artikel 2.10, §2)? Of nog: sluit de woonfunctie van de omgevingsvergunning het woningtype in of niet?

Hoewel het decreet zich er niet ondubbelzinnig over uitspreekt, is het aan te raden om niet zo ver te gaan om ook het woningtype van de omgevingsvergunning als noodzakelijk onderdeel van de woonfunctie te zien, maar enkel de woonbestemming in algemene zin. Dat betekent dat een gemeente de onvergund opgesplitste woning niet kan opnemen in het leegstandsregister (er wordt immers gewoond – de typologie laat men verder beter buiten beschouwing).

Er zijn een aantal argumenten voor deze interpretatie, sommige juridisch, andere eerder beleidsmatig. Om te beginnen is leegstandsregistratie een instrument om woningen op de markt te duwen en te houden en niet bedoeld als instrument om stedenbouwkundige regels te handhaven. Daarom ligt het in de lijn van de doelstellingen van de wetgeving om bij leegstand de functie slechts minimaal aan de vergunning te toetsen. De leegstandsdefinitie houdt in haar bewoordingen immers ook een slag om de arm: aanwending van de woning “in overeenstemming met de woonfunctie die blijkt uit de omgevingsvergunning”, en niet zoiets als “in overeenstemming met de omgevingsvergunning”. Mocht de decreetgever een strikte interpretatie beoogd hebben, dan zou hij wellicht strikter naar de vergunning hebben verwezen.

Voorts hanteert de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (dat is het wetboek met de basisregels over stedenbouw en ruimtelijke planning) zelf een algemeen begrip van woning en wonen als functie, omdat het de definitie van woning uit de Vlaamse Codex Wonen overneemt, zelfs daar waar het vergunningenbeleid betreft (zie art. 4.1.1, 16° VCRO). Die definitie is als bekend zeer ruim (“elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande”, art. 1.1.3, §1, eerste lid, 66° VCW). Daarom moet men de VCRO waar die het over wonen heeft algemeen begrijpen: dat is om een onderscheid te maken met andere functies zoals bedrijvigheid, recreatie, bos,... (zie bv. art. 2.2.6 VCRO). Het is niet consequent om wonen en woonfunctie zoals die blijkt uit een vergunning strenger te interpreteren in de Vlaamse Codex Wonen dan in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Een strikte koppeling aan de vergunde typologie zou bovendien ook verstrekkende gevolgen hebben voor heel wat meer situaties dan enkel maar het tijdelijke verblijf van arbeidskrachten. Er duiken in de praktijk ook allerlei andere feitelijke en onvergunde splitsingen op, bijv. van woningen die mensen samen betrekken zonder een gezin te vormen of waar naast het wonen min of meer uitgebreide economische activiteiten plaatsvinden waarover in de vergunning geen sprake is. Het aantal woningen dat minstens ten dele voor een woonfunctie gebruikt wordt, maar niet volgens de typologie of de voorwaarden van de vergunning, zou snel kunnen oplopen tot onbeheersbare aantallen die het leegstandsbeleid uithollen.

Weliswaar vermeldt de memorie van toelichting bij de decreetwijziging aan art. 2.10 VCW die de bepaling “de woonfunctie die blijkt uit een omgevingsvergunning of meldingsakte” toevoegt ook de woningtypologie als toetssteen.²¹ Maar dat is bedoeld om het probleem op te vangen dat bij leegstaande woningen de functie niet uit het feitelijk gebruik kan worden afgeleid en de toepassing van het leegstandsbeleid beperkt moet blijven tot gevallen die over huisvesting gaan, en er niet toe mag leiden dat woningen met een andere bestemming worden geactiveerd voor bewoning, zoals bijv. vakantiewoningen.

Samengevat betekent dat een opname van woningen waarin arbeidskrachten daadwerkelijk verblijven vermoedelijk niet standhoudt, zelfs niet als die woning onvergund is opgesplitst in kamers of appartementen. Ook tijdelijk verblijf geldt volgens de nieuwste rechtspraak immers als wonen en de woonfunctie is in algemene zin te beoordelen, niet als strikte naleving van de typologie in de vergunning, maar als de woonbestemming die zich onderscheidt van andere ruimtelijke functies.

8.3.2 Praktische omgang met woningen waarin arbeidskrachten verblijven

Ook al hoort een woning die gebruikt wordt voor een tijdelijk verblijf van arbeidskrachten niet in het leegstandsregister, vaak is de situatie daarmee wettelijk nog niet in orde. Als arbeidskrachten samen in een zelfstandige woning verblijven (een grondgebonden eengezinswoning of een appartement), maar geen gezin vormen (bijv. omdat ze onafhankelijk van elkaar naar en van de woning weg verhuizen), is de woning zoals gezegd feitelijk opgesplitst. Zonder de correcte vergunning is dat een stedenbouwkundig misdrijf is. Voor elke woningopsplitsing, ook voor de omvorming van een woning tot kamerwoning (met meerdere kamers die afzonderlijk worden bewoond) is een vergunning noodzakelijk. Bij een stedenbouwkundig misdrijf kan een proces-verbaal worden opgemaakt. Het proces-verbaal moet overgemaakt aan het parket.

Hou er wel rekening mee dat in de praktijk het parket dergelijke processen-verbaal meestal seponereert omdat er enkel sprake is van een feitelijke opsplitsing (zonder werken aan de woning). De opsplitsing houdt op op het moment dat de bewoners uit het pand verhuizen. Het parket zal in de praktijk dus maar vervolgen als de woningopsplitsing gepaard gaat met omvormingswerken.

Een tijdelijk verblijf, of “kort verblijf” zoals het wettelijk heet, geldt als gebruik in overeenstemming met de woonfunctie, maar een eigenaar moet wel kunnen bewijzen dat dat gebruik er daadwerkelijk is. In de woning is meestal niemand ingeschreven in het bevolkingsregister, wat al een eerste indicatie kan zijn van leegstand. Een eigenaar kan bewoning in opeenvolgende korte periodes bewijzen als hij de arbeidskrachten ertoe beweegt om hun aanwezigheid correct te melden aan het gemeentebestuur. Dat is overigens verplicht volgens de federale Verblijfwet²² en moet gebeuren binnen de 10 dagen na aankomst in België (artikel 41bis, eerste lid, van de Verblijfwet). Voor burgers van buiten de Europese Unie zijn er overigens nog bijkomende voorwaarden om het land binnen te komen en er te verblijven,

²¹ Decreet van 8 maart 2024 tot instelling van een kotlabel en tot wijziging van de regelgeving over de geconventioneerde verhuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1981/1, artikelsgewijze bespreking bij artikel 7.

²² Voluit Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Zie ook het uitvoeringsbesluit: Koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

waar we hier niet verder op ingaan.²³ Maar voor alle categorieën geldt dat een verblijf van maximaal 90 dagen is toegestaan.²⁴ Wie langer dan 90 dagen blijft, moet zich inschrijven in het bevolkingsregister. Wie zich meldt, krijgt een “verklaring van aanwezigheid” (bijlage 3ter van het koninklijk besluit van 08 oktober 1981).²⁵ Wie zijn aanwezigheid niet correct meldt, riskeert een geldboete tot 200 euro (artikel 41bis, tweede lid, van de Verblijfswet).

Als inschrijvingen en meldingen van aanwezigheid ontbreken, zal een eigenaar van woningen waarin arbeidskrachten verblijven op een andere manier moeten bewijzen dat de woning daadwerkelijk gebruikt is in overeenstemming met de woonfunctie. Kan hij dat niet, dan komt de woning mogelijk alsnog in aanmerking om opgenomen te worden in het leegstandsregister.

9. LEEGSTAND AANPAKKEN

9.1 WETTELIJKE GEVOLGEN VAN HET LEEGSTANDSREGISTER

De opname van een gebouw of woning in het leegstandsregister heeft enkele gevolgen. Het meest tastbare gevolg voor de eigenaar is in veel gevallen de gemeentelijke belasting op leegstand (zie hierna, hoofdstuk 10). Het Vlaams Gewest koppelt sinds kort enkel nog het sociaal beheersrecht aan het leegstandsregister (zie hoofdstuk 9.1.1). Het voorkeurecht op woningen op het leegstandsregister is met ingang van 9 juni 2023 afgeschaft²⁶ (overigens ook voor woningen op het register verwaarlozing en de gewestelijke inventaris van ongeschikte en onbewoonbare woningen).

Tot 2018 bestonden in de Vlaamse Codex Fiscaliteit ook enkele fiscale steunmaatregelen voor panden op het leegstandsregister, zoals de belastingvermindering voor renovatieovereenkomsten en een verlaging van de registratierechten bij verkoop. Die voordelen bestaan echter al geruime tijd niet meer.

Federaal bestaat ook nog het zgn. opeisingsrecht. Dat is niet rechtstreeks aan het gemeentelijk leegstandsregister gekoppeld, maar het kan wel van het leegstandsregister gebruik maken (zie hoofdstuk 9.1.2).

9.1.1 Het sociaal beheersrecht

Het sociaal beheersrecht is een recht voor gemeenten om onder bepaalde voorwaarden een woning in de plaats van de eigenaar te beheren. Dat houdt in dat de gemeente werken kan uitvoeren aan de woning en die sociaal verhuren. Het sociaal beheer heeft in principe een looptijd van negen jaar, maar die kan verlengd worden als die periode onvoldoende is om met de huurgelden de uitgevoerde werken

²³ Voor meer, zie de informatie van de federale overheid op haar website: <https://dofi.ibz.be/nl/themes/third-country-nationals/kort-verblijf>.

²⁴ Voor burgers van buiten de EU geldt daarenboven dat er maximum 90 dagen toegestaan zijn in elke periode vlottende periode van 180 dagen.

²⁵ Burgers van buiten de EU moeten hun aankomst binnen de 3 dagen melden bij het gemeentebestuur en krijgen een “aankomstverklaring” (bijlage 3 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981).

²⁶ Art. 60 van het decreet van 21 april 2023 tot wijziging van de decreetgeving met betrekking tot wonen, BS 30 mei 2023.

te bekostigen. De eigenaar krijgt tijdens het sociaal beheer een jaarlijkse vergoeding ter waarde van de onroerende voorheffing. De basis voor het sociaal beheersrecht is vervat in de artikelen 5.82 tot en met 5.90 van de Vlaamse Codex Wonen. De details zijn geregeld in de artikelen 5.211 tot en met 5.216 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen.

Om voor het sociaal beheersrecht in aanmerking te komen, moet een woning minstens twee jaar op het leegstandsregister staan. Dezelfde mogelijkheid bestaat ook voor woningen op de gewestelijke inventaris van ongeschikte en onbewoonbare woningen (eveneens pas twee jaar na opname). Sinds 2018 komen ook woningen die minstens twee jaar op een gemeentelijk register verwaarlozing staan in aanmerking, voor zover ze niet door de eigenaar zelf bewoond zijn. Opgelet: het sociaal beheersrecht geldt slechts voor woningen, en niet voor gebouwen die op het leegstandsregister (of register verwaarlozing) staan.

De verhuur moet gebeuren volgens Boek 6 van de Vlaamse Codex Wonen (d.w.z. verhuur als sociale huurwoning) en uiteraard moet de gemeente ervoor zorgen dat de woning voldoet aan de normen voor veiligheid en basiscomfort die de Vlaamse Codex Wonen voorziet. Het sociaal beheersrecht geeft immers het recht om noodzakelijke werken uit te voeren. Een gemeente kan zelf verhuurder zijn, maar kan de verhuur ook toevertrouwen aan een woonmaatschappij. Als de gemeente de woning niet verhuurt, of verhuurt op de private markt, zijn de voorwaarden om het sociaal beheer uit te oefenen niet vervuld. De eigenaar kan dan zijn woning terugvragen of een schadevergoeding vragen.

In samenwerking met de VVSG heeft het agentschap Wonen in Vlaanderen een draaiboek Sociaal Beheersrecht opgesteld, dat te vinden is op de website van de Vlaamse overheid: <https://www.vlaanderen.be/lokaal-woonbeleid/vlaamse-beleidsprioriteiten/woningkwaliteit/sociaal-beheer-toepassen>. Daarin vindt u alle details, net als nuttige wenken als u als gemeente een woning in sociaal beheer wil nemen.

9.1.2 Het federale opeisingsrecht

De federale wetgeving voorziet enkele mogelijkheden om leegstaande gebouwen op te eisen voor welbepaalde prangende sociale noden, zoals de opvang van daklozen en de opvang van kandidaat-vluchtelingen.

Dit opeisingsrecht is niet specifiek gericht of gebaseerd op de leegstandsregisters, maar alle panden op het leegstandsregister vallen de facto onder de veel bredere definitie van ‘verlaten gebouw’ die de federale wetgeving hanteert: “het bebouwde onroerend goed dat behoort tot het privaat domein van een rechtspersoon naar Belgisch publiek recht of toebehoort aan een privaat natuurlijke of rechtspersoon en dat klaarblijkelijk niet gebruikt wordt noch werkelijk bestemd is voor een activiteit van welke aard dan ook”.²⁷

²⁷ Art. 1, 3e lid van het Koninklijk besluit van 6 december 1993 betreffende het opeisingsrecht van verlaten gebouwen, bedoeld in artikel 134bis van de nieuwe gemeentewet, B.S. 30 december 1993. Art. 1, §2 van het Koninklijk besluit van 11 december 2001 betreffende het opeisingsrecht van verlaten gebouwen, bedoeld in artikel 74 van de wet van 2 januari 2001 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen. Naar deze Koninklijke Besluiten zij verder verwezen voor alle details om het federale opeisingsrecht uit te oefenen.

9.1.2.1 Opeisingsrecht voor de opvang van daklozen

Dit opeisingsrecht komt toe aan de burgemeester. Het gaat terug op artikel 134bis van de Nieuwe Gemeentewet van 24 juni 1988.²⁸

Om het opeisingsrecht te kunnen uitoefenen, moet de burgemeester over een inventaris beschikken van gebouwen op het grondgebied van de gemeente die al meer dan zes maanden verlaten zijn. In de praktijk komen alle panden (woningen én gebouwen) op het leegstandsregister hiervoor in aanmerking, aangezien die allemaal minstens twaalf opeenvolgende maanden leegstaan. De burgemeester moet de eigenaar van de woning of het gebouw bovendien zes maanden op voorhand op de hoogte brengen van zijn voornemen om de woning of het gebouw op te eisen.

Ook hier gelden een aantal belangrijke voorwaarden en procedurestappen. De belangrijkste zijn dat een gemeente of OCMW zelf niet over verlaten gebouwen mag beschikken die als woning voor daklozen kunnen dienen, maar ook dat de burgemeester eerst een minnelijke regeling voorstelt aan de eigenaar. Pas als dat niet tot resultaten leidt, kan hij de leegstaande woning of het leegstaande gebouw opeisen en moet de vrederechter een billijke schadevergoeding vastleggen (min of meer afgestemd op de markthuurgprijs). Ook moet de eigenaar de kans krijgen om een gemotiveerd verzet aan te tekenen bij de burgemeester.

9.1.2.2 Opeisingsrecht voor kandidaat-vluchtelingen

Dit opeisingsrecht hanteert dezelfde ruime definitie van verlaten gebouw en is nader uitgewerkt in het Koninklijk besluit van 11 december 2001.²⁹ Ook hier komen woningen en gebouwen die zijn opgenomen in het leegstandsregister dus principieel in aanmerking.

In tegenstelling tot het opeisingsrecht voor de opvang van daklozen geldt er geen specifieke duurtijd dat een gebouw verlaten moet zijn, en de opeising hoeft geen zes maanden op voorhand bij de eigenaar aangekondigd te worden. Een eenvoudige aankondiging van de bedoeling de woning of het gebouw op te eisen volstaat.

Het opeisingsrecht voor kandidaat-vluchtelingen is niet toegewezen aan de burgemeester, maar aan de federale minister van maatschappelijke integratie. De federale minister kan op basis van de openbaarheid van bestuur (zie hierna, hoofdstuk 11.2) wel de adressen opvragen van woningen en gebouwen in gemeentelijke leegstandsregisters.

Ook in dit geval moet de eigenaar eerst de kans krijgen op een minnelijke schikking voor er een opeising mogelijk is, en moet de vrederechter ook een billijke schadevergoeding vaststellen.

²⁸ Het opeisingsrecht is nader uitgewerkt in het Koninklijk Besluit van 6 december 1993 betreffende het opeisingsrecht van verlaten gebouwen, bedoeld in artikel 134bis van de nieuwe gemeentewet, *B.S.* 30 december 1993. Voor alle nadere details zij verwezen naar dit KB.

²⁹ Koninklijk besluit van 11 december 2001 betreffende het opeisingsrecht van verlaten gebouwen, bedoeld in artikel 74 van de wet van 2 januari 2001 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen, *B.S.* 22 december 2001.

9.2 LEEGSTANDSBEHEER

9.2.1 Privé leegstandsbeheer

Op de vrije markt zijn er verschillende ondernemingen actief die leegstaande panden tijdelijk beheren. Het doel is om panden (woningen, maar ook gebouwen) tijdelijk te gebruiken om verval, vandalisme of kraken te voorkomen. Deze leegstandsbeheerders stellen de panden ter beschikking aan organisaties of particulieren. Vaak is de overeenkomst een zgn. “bezetting ter bedē”: de eigenaar of beheerder verleent een gebruiksrecht dat op korte termijn kan worden opgezegd door beide partijen. Deze vorm van overeenkomst is niet wettelijk geregeld, maar is in de rechtspraak onder bepaalde voorwaarden aanvaard. Particulieren die van leegstandsbeheer gebruik maken, verblijven geregeld in het pand, maar gebruiken het soms ook feitelijk als hoofdverblijfplaats. Soms bepalen contracten dat de tijdelijke gebruiker er zijn hoofdverblijfplaats niet mag vestigen.

Leegstandsbeheer kan een oplossing zijn om leegstand en de negatieve gevolgen daarvan te vermijden. Het is niettemin goed om enkele overwegingen in acht te nemen:

- Het beheer door een leegstandsbeheerder betekent niet automatisch dat een woning of een gebouw niet leegstaat en uit het register geschrapt kan worden. Om te kunnen schrappen (of om een opname te vermijden) moet een woning of gebouw immers volgens zijn functie gebruikt worden (zie hoofdstuk 3.2.2 en 3.2.4).
- Een gebouw dat niet voor bewoning bestemd is, mag niet bewoond worden. Dat is een stedenbouwkundig misdrijf en afhankelijk van de omstandigheden geldt het mogelijk ook als huisjesmelkerij, wat strafrechtelijk vervolgd wordt. Ook de feitelijke bewoning van een gebouw dat geen woning is, heft de leegstand niet op, omdat dit geen gebruik in overeenstemming met de functie is. Met een voorbeeld: een leegstandsbeheerder kan een leegstaand kantoorgebouw niet ter beschikking stellen aan alleenstaanden of huishoudens met het oog op bewoning, maar bijvoorbeeld wel als creatieve werkruimte.
- Elke woning die verhuurd of ter beschikking gesteld wordt met het oog op bewoning, moet voldoen aan de minimale eisen voor basiscomfort en veiligheid van de Vlaamse Codex. Hierbij zullen gemeenten en inspectiediensten altijd naar de feitelijke toestand kijken: vanaf het ogenblik dat een woning daadwerkelijk voor huisvesting gebruikt wordt, zijn de basiscomfort- en veiligheidsnormen van de Vlaamse Codex Wonen van toepassing. Of de bewoner bij de bevolkingsdienst op dat adres ingeschreven is (er zijn domicilie heeft) of niet, speelt daarbij geen rol. Verhuren of ter beschikking stellen van een woning die niet aan de normen voldoet, is een misdrijf.

9.2.2 Sociaal leegstandsbeheer

Bij sociaal leegstandsbeheer neemt een organisatie met een sociaal oogmerk het beheer van leegstaande woningen op om er tijdelijk haar doelgroep in te huisvesten. Voor sociaal leegstandsbeheer gelden uiteraard dezelfde wettelijke voorwaarden zoals die hierboven voor privé leegstandsbeheer zijn uiteengezet. In het bijzonder moet de woning voldoen aan de normen voor basiscomfort en veiligheid van de Vlaamse Codex Wonen.

Een sociale beheerder begeleidt doorgaans een doelgroep die in een moeilijke situatie verkeert en die op zoek is naar tijdelijke huisvesting. Er zijn mensen die door allerlei omstandigheden (relatiebreuk, gevangenisverblijf, dakloosheid, psychiatrisch verleden, ...) geen dak boven hun hoofd hebben, maar nog geen vaste verblijfplaats kunnen kiezen. Een sociale leegstandsbeheerder kan deze mensen tijdelijk een oplossing bieden en hen helpen bij de problemen die ze hebben. Belangrijk is bovendien dat ze de tijdelijke bewoners ook begeleiden naar een reguliere, vaste woonst. Deze vorm van leegstandsbeheer creëert geen alternatief voor regulier wonen in een normale huurwoning, maar slechts een tijdelijke opvang.

Sociaal leegstandsbeheer heeft voor lokale besturen een aantal voordelen. Het kan een lokale woonnood voor specifieke doelgroepen opvangen. Dankzij de sociale organisatie als tussenpersoon heeft het bestuur bovendien een duidelijk aanspreekbare partner, die de mensen in de tijdelijke woonsituatie ondersteunt en begeleidt.

Voor wat betreft particuliere leegstaande woningen zijn ons nog geen voorbeelden van sociaal leegstandsbeheer bekend, maar er zijn een aantal initiatieven die zich momenteel richten op leegstaande sociale huurwoningen (zie hoofdstuk 9.5).

9.3 LEEGSTAANDE HANDELSPANDEN

Handelspanden en winkelruimtes krijgen hier een apart hoofdstuk. Ze verschillen van woningen en andere gebouwen doordat ze een economische functie hebben. Daardoor zijn er enkele specifieke moeilijkheden in de registratie (hoofdstukken 9.3.1 en 9.3.2). Maar er zijn ook eigen oplossingen voor de leegstand zelf (hoofdstukken 9.3.3, 9.3.4 en 9.3.5, en voor wonen boven winkels hoofdstuk 9.4).

9.3.1 Een gemeentelijke bevoegdheid tot maximum 5 are

Enkel handelspanden op een terrein met een oppervlakte kleiner dan 5 are (500 m²) vallen onder de definitie van gebouwen in de zin van artikel 2.10 van de Vlaamse Codex Wonen. Handelspanden op een perceel met een oppervlakte van 500 m² of meer daarentegen niet. Die vallen immers onder de toepassing van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten en komen op de gewestelijke inventaris van leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten. Op deze inventaris is er een Vlaamse heffing van toepassing. Gemeenten kunnen weliswaar opcentiemen heffen op deze gewestbelasting³⁰ of een eigen belasting op de inventaris vestigen,³¹ maar de opbouw en actualisatie blijven een gewestelijke aangelegenheid. Meer informatie over de regelgeving voor leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten is te vinden op volgende websites van de Vlaamse overheid:

- <https://www.vlaanderen.be/heffing-leegstand-en-verwaarlozing-van-bedrijfsgebouwen>
- <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/inventaris-leegstaande-en-verwaarloosde-bedrijfsruimten>

³⁰ Vlaamse Codex Fiscaliteit, artikel 2.6.4.0.2.

³¹ Omzendbrief KB/ABB 2019/2 van 19 februari 2019 betreffende de gemeentefiscaliteit.

De oppervlaktegrens van 500 m² is arbitrair (een willekeurige winkelstraat zal meestal handelspanden op grotere en kleinere percelen hebben), maar ze is nu eenmaal wettelijk vastgelegd en bepaalt wat een gemeente kan doen. Met een gemeentelijke belasting op de Vlaamse inventaris leegstaande bedrijfsruimten kan een gemeente wel eigen vrijstellingen in het leven roepen in functie van haar lokaal economisch beleid. Maar ook dan blijft de juridische grens van 500 m² perceeloppervlakte bestaan, die maakt dat men handelspanden op twee verschillende registers heeft.

De afgrenzing van leegstaande woningen en gebouwen (als gemeentelijke bevoegdheid) tegenover leegstaande bedrijfsgebouwen (als gewestelijke bevoegdheid) is nader toegelicht in hoofdstuk 3.2.7. Hou er in elk geval rekening mee dat enkel een gemeente leegstaande handelspanden en winkels op een oppervlakte van minder dan 500 m² kan registreren en aanpakken, en dat het Vlaams gewest hierin geen rol kan spelen.

9.3.2 Bijzonderheden bij de registratie van leegstaande handelspanden

Een gemeente die specifiek leegstaande handelspanden wil aanpakken, houdt daar best al rekening mee bij de opmaak van het leegstandsreglement door ook indicaties op te nemen die wijzen op leegstaande gebouwen met een economische functie, bijv. het ontbreken van bedrijfsinformatie bij het gebouw, zoals openingsuren, toegang voor klanten, productinformatie, het ontbreken van een inschrijving in de Kruispuntbank van Ondernemingen (KBO) enz.

Kenmerkend voor de decretale definitie van leegstaand gebouw is dat niet het hele gebouw hoeft leeg te staan, maar dat al sprake is van leegstand als meer dan de helft van de totale vloeroppervlakte niet in gebruik is overeenkomstig de functie van het gebouw. Bij een administratieve screening of onderzoek ter plekke is het moeilijk om uit te maken welk percentage van de vloeroppervlakte in gebruik is. Wie door de gemeente is aangewezen om leegstand op te sporen en te registreren en voorzien is van een aanstellingsbesluit in de zin van het Invorderingsdecreet van 30 mei 2008 kan wel toegang vragen om een handelspand aan de binnenkant te onderzoeken (zie hoofdstuk 6.3). In het kader van een beroepsprocedure kan een eigenaar ook zelf beslissen toegang te verlenen tot zijn pand en zo aantonen (of net niet) dat meer dan de helft van de vloeroppervlakte in gebruik is voor de vergunde of gebruikelijke functie.

Een belangrijke vraag is het al of niet aanwezig zijn van een woning in het gebouw. Als dit een kadastraal afgesplitste woning is met een aparte ingang, is de woning te beschouwen als een zelfstandige woning en de handelsruimte als een apart gebouw. Bijv. een gebouw met op de begane grond een winkelruimte en erboven een of meer appartementen met een aparte toegang en een aparte kadastrale registratie zijn voor de leegstandsregistratie een apart gebouw en een of meerdere woningen.

Er bestaan echter ook gebouwen die een woongedeelte bevatten naast ruimten met een andere (meestal economische) functie, zgn. handelshuizen. De woning en de handelsruimte vormen één geheel. In deze gevallen bepaalt de decretale definitie dat men de woning in het gebouw NIET mag meerekenen om te bepalen of meer dan de helft van de totale vloeroppervlakte in gebruik is in overeenstemming met de functie (zie hoofdstuk 3.2.2). Dat betekent dat men de woonruimte niet

alleen niet mag meerekenen om de totale vloeroppervlakte te bepalen, maar ook niet mag meerekenen als vloeroppervlakte die wel of niet in overeenstemming met de functie gebruikt wordt.

Er is één uitzondering op deze regel. Als het gebouw diende voor een economische activiteit en het woongedeelte is bewoond door de oorspronkelijke beoefenaar van die activiteit, én de woning is niet afsplitsbaar van het economische gedeelte van het gebouw, kan men het gebouw niet opnemen in het leegstandsregister.³² Enkele voorbeelden kunnen dit verduidelijken. Een handelshuis met een leegstaande winkel geldt niet als leegstaand als de laatste winkelier zelf het woongedeelte van het handelshuis bewoont en dat woongedeelte niet afsplitsbaar is. Een kleine boerderij met aan het woongedeelte aangebouwde maar ongebruikte stallen kan niet als leegstaand beschouwd worden zolang de oorspronkelijke landbouwer de woning bewoont en de stallen niet gesloopt kunnen worden zonder de stabiliteit van de woning aan te tasten. Dit betekent ook omgekeerd dat als de panden van deze twee voorbeelden niet of niet meer bewoond zijn door de oorspronkelijke winkelier resp. landbouwer, maar door iemand anders, deze gebouwen in het leegstandsregister opgenomen moeten worden.

9.3.3 Analyse en visievorming

Leegstand bij handelspanden heeft eigen oorzaken en het is belangrijk om die te kennen en daarop gericht in te spelen. Ze kunnen structureel zijn (een tegenvallende economische groei, andere verwachtingen van de consument, onaangepaste panden, concurrentie met andere straten of steden, de populariteit van webwinkels...), maar ook tijdelijk (openbare werken, overdracht, renovatie ...). Ook het type winkelgebied speelt een rol (kern, aanloopstraten, concentraties langs verkeersassen...), net zoals de regio waarin een gemeente zich bevindt.

Een grondige analyse is de basis voor een gerichte strategische aanpak. Dat veronderstelt een accuraat en actueel inzicht in het bestaande winkelbestand, en niet enkel in het aantal leegstaande handelspanden:

- Hoeveel en welk type winkels zijn er vandaag gevestigd op het grondgebied?
- Waar bevinden die zich?
- Om hoeveel vierkante winkelmeters gaat het?
- Welke branches zijn daarbij vertegenwoordigd?
- Waar komen de klanten van deze winkels vandaan?
- Waar gaan de eigen inwoners winkelen voor dagelijkse, periodieke en uitzonderlijke goederen?
- En hoe verhoudt deze situatie zich tot naburige gemeenten en tot gelijkaardige gemeenten?

Daarnaast is er een inzicht nodig in de evolutie van dat winkelbestand doorheen de tijd. Welke veranderingen hebben de laatste jaren plaatsgevonden en welke tendensen zullen de winkels op het grondgebied beïnvloeden?

³² Een gedeelte is eerst afsplitsbaar indien het na sloping van de overige gedeelten kan worden beschouwd als een afzonderlijke woning die voldoet aan de bouwfysische vereisten.

Na de analyse moet de gemeente een visie ontwikkelen op het beleid op de lange termijn. Daarbij is een realistisch ambitieniveau cruciaal. Het heeft weinig zin om als kleine stad te willen concurreren met de belangrijkste winkelsteden. Evenmin is het altijd haalbaar om een situatie uit het verleden te blijven nastreven. Een enkele maatregel zal nooit volstaan. Maatregelen zullen altijd moeten kaderen in een bredere aanpak.

9.3.4 Acties voor leegstaande handelspanden

Acties en maatregelen kunnen gericht zijn op:

- ruimtelijke aspecten zoals afbakening van het kernwinkelgebied, heraanleg van openbaar domein, parkeergelegenheid, verbeteren van de kwaliteit van winkelgevels, een nettere openbare ruimte,...
- het inhoudelijke aanbod zoals het aantrekken van ontbrekende winkelformules, het stimuleren van innovatieve concepten,...
- communicatie- en promotieacties zoals een actuele website, brochures, evenementen, ...

Een aantal gemeenten werken met een belastingvrijstelling voor eigenaars die in ruil hun leegstaand handelspand ter beschikking stellen van startende ondernemers, nieuwe winkels of pop ups. De stad of gemeente treedt daarbij vaak op als een soort leegstandsbeheerder. Een eigenaar kan zijn handelsruimte dan ter beschikking stellen aan gemeentelijke dienst die werkt aan een tijdelijke invulling. Of hij of zij kan zijn pand opgeven in een database, waaruit de gemeente put om contacten te leggen met kandidaat-ondernemers. Het idee is dat uit tijdelijk gebruik eventueel langlopende contracten kunnen voortkomen.³³

Andere praktijkvoorbeelden en meer informatie is te vinden op de website van VVSG, thema economie: <https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/leegstand>.

9.3.5 Omvorming van leegstaande winkels

De rol en de plaats van winkels is de voorbije decennia ingrijpend gewijzigd. Veel kleinhandel is verdwenen of verhuisd uit wijken en dorpen naar het centrum van de gemeente of andere plaatsen waar handel is geconcentreerd. Daardoor zijn er soms (leegstaande) handelspanden op plaatsen waar een winkel niet meer levensvatbaar is.

Eigenaars die een volledig handelspand in winkelarme gebieden omvormen tot een of meer woongelegenheden kunnen een vrijstelling van de onroerende voorheffing krijgen gedurende vijf jaar. De voorwaarde is dat het pand ligt in een afgebakend winkelarm gebied. Zowel gemeenten als provincies kunnen een winkelarm gebied afbakenen met een stedenbouwkundige verordening of ruimtelijk uitvoeringsplan waar via stedenbouwkundige voorschriften beperkingen aan de kleinhandel worden opgelegd.³⁴ Een opname in het leegstandsregister is overigens geen voorwaarde om van dit

³³ Voorbeelden zijn Broeilab in Vilvoorde (broeilab.be), het project “Kortrijk zaait” van de stad Kortrijk (<https://www.kortrijk.be/onderneeminkortrijk/kortrijk-zaait>), het project “Oudenaarde brouwt” van de stad Oudenaarde (<https://www.oudenaarde.be/nl/ondernemen/bedrijvenloket/oudenaarde-brouwt>)

³⁴ De definitie van winkelarm gebied ligt vast in art. 2, 8° van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, B.S. 29 juli 2016. Een voorbeeld is te vinden in de gemeentelijke

fiscaal voordeel gebruik te maken, maar het is mogelijk dat omvorming naar woningen een uitkomst biedt voor sommige leegstaande winkels op het register.

Meer informatie over deze vrijstelling op de onroerende voorheffing vindt u op de website van de Vlaamse overheid:

<https://www.vlaanderen.be/vrijstelling-van-de-onroerende-voorheffing-na-verbouwing-van-een-handelspand-in-een-winkelarm-gebied>

9.4 WONINGEN BOVEN WINKELS

Als leegstaande woningen boven winkels een eigen adres hebben en kadastraal een aparte entiteit vormen, kunnen ze in het leegstandsregister worden opgenomen als eender welke andere zelfstandige woning (appartement of eengezinswoning). Om de leegstand weg te werken, zijn de klassieke instrumenten van de leegstandsbestrijding beschikbaar.

Anders ligt het bij woonruimte die geïntegreerd is in een handelspand. Als de handelsruimte in gebruik is (in overeenkomst met zijn functie), beantwoordt het niet aan de definitie van leegstaand gebouw. De leegstaande woonruimte telt niet mee om te bepalen of minstens de helft van de vloeroppervlakte in gebruik is (zie ook hoofdstuk 3.2.2). Maar ook het woongedeelte kan niet afzonderlijk in het leegstandsregister komen, omdat het handelsgedeelte wel degelijk in gebruik is.

Ook al is deze situatie juridisch als “in gebruik” (en dus niet leegstaand) te beschouwen, het straatbeeld in een winkelzone kan er voor de voorbijganger anders uitzien: de woonruimte boven etalages en handelszaken staat vaak zichtbaar leeg en zeker na sluitingstijd valt dit op.

Een oplossing ligt meestal niet voor de hand. Veel zal afhangen van waar het pand precies staat in de gemeente, wat de handelsactiviteit is en hoeveel ruimte er is voor een aparte toegang tot het woongedeelte. Er bestaan sinds 1 januari 2019 fiscale stimuli om zulke (potentiële) woonruimte om te vormen tot volwaardige woningen en (opnieuw) te gebruiken. Als het handelspand in een winkelkern staat en de eigenaar een deel (maar niet het hele pand!) tot woning(en) verbouwt, kan hij voor een periode van vijf aanslagjaren een vrijstelling van onroerende voorheffing krijgen voor de delen die als woning in gebruik zijn genomen. Dat is geregeld in artikel 2.1.6.0.2, eerste lid, 2° van de Vlaams Codex Fiscaliteit. De belangrijkste voorwaarde om deze vrijstelling te kunnen krijgen, is dat het pand in kernwinkelgebied ligt. De gemeente kan een kernwinkelgebied afbakenen door middel van een stedenbouwkundige verordening of een ruimtelijke uitvoeringsplan waar via stedenbouwkundige voorschriften een stimulerend beleid inzake kleinhandel wordt gevoerd.³⁵ De vrijstellingsperiode gaat in vanaf het aanslagjaar dat volgt op het jaar waarin de woning effectief wordt betrokken. Als het om meerdere woongelegenheden gaat, kan de vrijstellingsperiode dus van woning tot woning verschillen. Om de vrijstelling te kunnen krijgen, moet de woning bewoond zijn (met een inschrijving in het bevolkingsregister) binnen de vijf jaar na de voorlopige oplevering van de verbouwingswerken.

stedenbouwkundige verordening detailhandel van de stad Oudenaarde, GR 1 oktober 2018 (B.S. 14 december 2018).

³⁵ De is de definitie van kernwinkelgebied zoals vastgelegd in art. 2, 3° van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, B.S. 29 juli 2016.

De mogelijkheid om kernwinkelgebieden af te bakenen bestaat al sinds 2016. Ondertussen zijn er diverse gemeenten met een afgebakend kernwinkelgebied. Enkele voorbeelden zijn Arendonk, Oudenaarde en Roeselare.³⁶

Meer informatie over deze vrijstelling van de onroerende voorheffing kan u vinden op de website van de Vlaamse overheid:

<https://www.vlaanderen.be/vrijstelling-van-onroerende-voorheffing-na-verbouwing-van-een-handelspand-in-kernwinkelgebied>

Er bestaat overigens ook een vrijstelling van onroerende voorheffing voor eigenaars die een volledig handelspand in winkelarm gebied omvormen tot een of meer woongelegenheden (zie hoofdstuk 9.3.5).

9.5 LEEGSTAANDE SOCIALE HUURWONINGEN

Leegstaande sociale huurwoningen vormen een bijzonder geval. Enerzijds gaat het om gesubsidieerde woningen voor mensen met een bijzondere woonneed, zodat leegstand hier misschien nog meer dan elders best zo veel mogelijk beperkt blijft. Anderzijds zijn het woningen die om efficiëntieredenen meestal in groep gerenoveerd of vervangen worden. De woonmaatschappij moet bewoners dan geleidelijk herhuisvesten, naargelang elders geschikte woningen vrijkomen. Tegelijk moet ze bepaalde procedures voor de opmaak van het ontwerp en de subsidiëring volgen. In zulke omstandigheden is een periode van leegstand voor minstens een aantal woningen haast niet te vermijden.

Dit hoofdstuk geeft enkele mogelijkheden om leegstaande sociale huurwoningen nuttig te gebruiken en zo de leegstand te beperken. Het is een overzicht. Voor u aan de slag gaat om leegstand bij sociale huurwoningen in te vullen is het uiteraard nodig om met uw lokale woonmaatschappij te overleggen. Tegelijk blijft het belangrijk om leegstand structureel te beperken, en niet enkel via initiatieven voor tijdelijk wonen.

9.5.1 Leegstandsbeheer

Artikel 6.36, §2 van de Vlaamse Codex Wonen geeft de mogelijkheid om sociale huurwoningen die leegstaan in afwachting van renovatie, sloop of verkoop te verhuren aan een intermediaire instelling, die dan optreedt als leegstandsbeheerder. Leegstandsbeheerder kan zijn een openbaar bestuur of een welzijns- of gezondheidsvoorziening, of anders een particuliere of commerciële organisatie die de Vlaamse Regering erkent om als leegstandsbeheerder van sociale huurwoningen op te treden.

De leegstandsbeheerder huurt de leegstaande woningen van de woonmaatschappij en verhuurt ze in de meeste gevallen onder aan particuliere huurders. Maar hij kan het beheer van een leegstaande

³⁶ Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake afbakening kernwinkelgebied en detailhandel Arendonk, GR 9 april 2018 (B.S. 18 juni 2018), gemeentelijke stedenbouwkundige verordening detailhandel Oudenaarde, GR 1 oktober 2018 (B.S. 14 december 2018), algemene gemeentelijke stedenbouwkundige verordening Roeselare, GR 19 september 2016 (B.S. 17 maart 2017). Er zijn bovendien gemeenten die een kernwinkelgebied afbakenen als onderdeel van een algemene stedenbouwkundige verordening, zoals bijv. stad Antwerpen in de Bouwcode (GR 25 september 2017) of Mechelen (GR 24 februari 2015).

sociale huurwoning ook invullen door de woning bijv. als wijkkantoor of atelier voor de organisatie in te zetten. Verder kan het gebouw ook onderverhuurd worden als pop-up winkel of als oefengebouw voor interventies van politie en brandweer (dit laatste vooral bij te slopen gebouwen).

Een woonmaatschappij kan leegstaande sociale huurwoningen onder bepaalde voorwaarden ook rechtstreeks aan natuurlijke personen (particuliere huurders) verhuren, zonder een beroep te doen op een leegstandsbeheerder. Een woonmaatschappij verhuurt de woning dan tijdelijk en buiten het sociaal huurstelsel aan een huurder. Dat kan zelfs aan een kandidaat-huurder van de wachtlijst zijn, maar tijdelijke verhuur in het kader van leegstandsbeheer geldt nooit als toewijzing van een sociale huurwoning en is als gezegd maar tijdelijk en verandert ook niets aan de plaats op de wachtlijst.

Als een leegstaande woning verhuurd wordt aan een huurder die de woning als hoofdverblijfplaats gebruikt, is in principe het Vlaams Woninghuurdecreet van toepassing, om het even of een leegstandsbeheerder of de woonmaatschappij zelf tijdelijk verhuurt. Er zijn enkele afwijkingen die voornamelijk de duurtijd van de huurovereenkomst en de opzeggingsmogelijkheden betreffen.

Een leegstaande sociale huurwoning die verhuurd wordt als hoofdverblijfplaats moet te allen tijde voldoen aan de woningkwaliteitsnormen van de Vlaamse Codex Wonen. Het is de leegstandsbeheerder (en als de woonmaatschappij rechtstreeks verhuurt de woonmaatschappij) die daar verantwoordelijk voor is.

Over de huurprijs die de leegstandsbeheerder aan de verhuurder betaalt is niets in het bijzonder geregeld, maar woonmaatschappijen moeten zuinig met hun goederen omgaan en moeten daarom een redelijke prijs vragen (d.w.z. ze mogen daarom niet verhuren tegen een symbolische of fictieve huurprijs, al hoeft de huurprijs geen prestatie in geld te zijn, maar kan die ook in natura zijn, bijv. onder de vorm van bepaalde herstellingen).

Particuliere organisaties moet de Vlaamse Regering erkennen als leegstandsbeheerder voor ze leegstaande sociale huurwoningen in beheer mogen nemen en verhuren: onder meer moeten ze een rechtspersoonlijkheid zijn, over voldoende ervaring in leegstandsbeheer beschikken en alle woningen die ze aanbieden moeten over een conformiteitsattest beschikken (de volledige reeks voorwaarden zijn terug te vinden in artikel 6.74, §2).

Momenteel (medio 2023) zijn drie organisaties erkend als leegstandsbeheerders van leegstaande sociale huurwoningen: Homy Rentals, Interim Vastgoed en Prevenda. Een actuele lijst kan u vinden op de website van de Vlaamse overheid:

<https://www.vlaanderen.be/sociaal-woonbeleid/verhuren/andere-verhuurvormen> > Verhuring van woningen die leegstaan in afwachting van sloop, renovatie of verkoop.

Het is nuttig om te weten dat leegstaande sociale huurwoningen die verhuurd worden in het kader van het leegstandsbeheer niet meetellen om de bovengrens te bepalen van sociale huurwoningen die buiten het sociaal huurstelsel mogen worden verhuurd, en die beperkt is tot 1% van het woningenbestand (artikel 6.75 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen).

Leegstandsbeheer is verder uitgewerkt in Deel 11 van Boek 6 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen (Sociale Huur), in het bijzonder in artikel 6.74. Wonen in Vlaanderen heeft voor woonmaatschappijen die geïnteresseerd zijn in verhuur van leegstaande sociale huurwoningen een draaiboek ter beschikking “Leegstandsbeheer. Beheer sociale huurwoningen die leegstaan in afwachting van renovatie, sloop of verkoop” (zie ook <https://www.vlaanderen.be/sociaal-woonbeleid/verhuren/andere-verhuurvormen>).

9.5.2 Opvang voor dak- en thuislozen tijdens de winterperiode

Sinds 2016 bestaat de mogelijkheid om dak- en thuislozen tijdens de winterperiode op te vangen in sociale huurwoningen. Overigens kunnen, maar moeten dat geen leegstaande sociale huurwoningen zijn. De opvang kan voor maximum zes maanden, en er zijn beperkte afwijkingen van de woningkwaliteitsnormen toegestaan (bepaald in een specifiek technisch verslag – gezondheids- en veiligheidsrisico’s zijn altijd ontoelaatbaar). Als verhuurder treedt niet de woonmaatschappij zelf op, maar een intermediaire instelling die onderverhuurt, namelijk een lokaal bestuur of een welzijns- of een gezondheidsorganisatie, of een organisatie die de Vlaamse Regering voor dit doel erkent.

De huurprijs is geregeld in het Besluit Vlaamse Codex Wonen (niet meer dan de markthuurwaarde en niet minder dan de helft van de markthuurwaarde, zie artikel 6.72).

De woningen die verhuurd worden in het kader van de winteropvang voor dak- en thuislozen tellen niet mee om de bovengrens van 1% te berekenen van de sociale huurwoningen van een woonmaatschappij die buiten het sociaal huurstelsel mogen worden verhuurd (Besluit Vlaamse Codex Wonen, artikel 6.75).

Meer informatie is te vinden op de website van de Vlaamse overheid:

<https://www.vlaanderen.be/lokaal-woonbeleid/vlaamse-beleidsprioriteiten/beleidsprioriteit-2-de-gemeente-werkt-aan-de-kwaliteit-van-het-woningpatrimonium-en-de-woonomgeving/winteropvang-in-sociale-huurwoningen>.

10. BELASTING OP LEEGSTAND

10.1 EEN GEMEENTELIJKE KEUZE

Het is perfect mogelijk om als gemeente leegstand enkel te registreren, zonder er een belasting aan te koppelen. In zulke gevallen kunnen gemeenten het register gebruiken om de leegstand op te volgen of om andere maatregelen toe te passen: informeren, een begeleidingsaanbod, enz.

Toch oordelen opvallend veel gemeenten dat een leegstandsbeleid maar effect sorteert als het minstens in een aantal gevallen een belasting oplegt. Medio 2023 hebben 282 (94%) van de 300 Vlaamse gemeenten een belastingreglement op leegstand. Het gemiddelde bedrag voor een leegstaande eengezinswoning die voor de eerste keer belast wordt bedraagt in Vlaanderen 1467 euro.³⁷ Het effect van een leegstandsbelasting is voldoende bekend: alleen al de mogelijkheid van een belasting brengt veel eigenaars ertoe om iets te ondernemen om de leegstand te beëindigen. Een belasting is zeker niet het enige middel dat dat kan bewerkstelligen, maar het is wel het meest gekozen middel met tot dusver de best gedocumenteerde resultaten.

Als de gemeente leegstand wil belasten, vormt de grondwettelijk verankerde fiscale autonomie van gemeenten (art. 170, §4 van de Grondwet) de rechtsbasis om dit te doen.

10.2 HET BELASTINGREGLEMENT

Leegstand kan, maar hoeft niet in een apart reglement belast te worden. Als een gemeente kiest voor slechts één reglement is het raadzaam de belasting op leegstand apart te regelen van de leegstandsregistratie. De reden hiervoor is dat leegstandsregistratie wegens de decretaal vastgelegde definitie van leegstand een eerder technische aangelegenheid is, met relatief weinig ruimte voor eigen keuzes. Het register moet een zekere continuïteit garanderen en de opmaak hoeft niet per gemeentelijke legislatuur opnieuw geregeld te worden. Daarom kan het zinvol zijn de procedure vanaf de opsporing en vaststelling van leegstand tot en met de opname in het leegstandsregister door de administratie te laten uitvoeren. De leegstandsbelasting is in de eerste plaats een bestrijdingsmaatregel die een bestuur vaker zal willen evalueren en bijstellen. Bovendien wordt de looptijd van een belastingreglement best beperkt. Een jaarlijkse vaststelling van het belastingreglement is niet nodig, maar de Omzendbrief Gemeentefiscaliteit raadt aan om de gemeentelijke legislatuur met niet meer dan één jaar te overschrijden.³⁸

Het modelreglement van de VVSG bevat een luik over de belasting op leegstand:

<https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/bestrijden-van-leegstand>.

Een gemeente kan ervoor kiezen om leegstand onmiddellijk vanaf de opname in het leegstandsregister te belasten, maar ze kan ook een belasting pas laten ingaan na een of meerdere jaren. Let op: een pand moet minstens twaalf maanden leegstaan voor het in het leegstandsregister kan worden

³⁷ Wonen in Vlaanderen, eigen databeheer.

³⁸ Omzendbrief KB/ABB2019/2 betreffende de gemeentefiscaliteit van 15 februari 2019.

opgenomen. Bij een belasting na een jaar opname in het register staat het pand feitelijk dus al twee jaar leeg.

Het belastingreglement moet de belasting ook motiveren. Die motivering is in de eerste plaats het gemeentelijk beleid dat leegstand wil beperken of terugdringen. Een leegstandsbelasting die enkel verwijst naar de financiële toestand van de gemeente (d.w.z. enkel om inkomsten voor de gemeente op te brengen), en niet naar enige andere beleidsdoelstelling, geldt als niet afdoende gemotiveerd.³⁹

Tot slot: gemeenten zijn verplicht om alle verordeningen en reglementen die zijn goedgekeurd door de gemeenteraad online bekend te maken op de webtoepassing van de gemeente.⁴⁰ Dat geldt uiteraard ook voor een belastingreglement op leegstand.

10.3 EEN EXCLUSIEVE BEVOEGDHEID VAN HET COLLEGE

Zoals voor alle lokale belastingen is het Invorderingsdecreet van 30 mei 2008 van toepassing, ook als het belastingreglement daar niet uitdrukkelijk naar verwijst. De bevoegde overheid in het geval van gemeentebelastingen is het college van burgemeester en schepenen.

De leegstandsbelasting vestigen, vrijstellingen toekennen, beslissen over bezwaren tegen de belasting of tegen het niet toekennen van een vrijstelling: dat alles vormt de exclusieve bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen. Het college kan die bevoegdheden niet delegeren naar een intergemeentelijk samenwerkingsverband of een andere externe partner.

10.4 BELASTINGTARIEVEN

10.4.1 Algemene principes

Gemeenten kunnen vrij het bedrag van de belasting bepalen. Er zijn echter twee aspecten waar men best rekening mee houdt, als een soort van boven- en ondergrens:

1. Het belastingbedrag moet boven een bepaald minimum uitkomen, niet enkel om te voorkomen dat de inning voor een gemeente verlieslatend wordt, maar vooral om het beoogde doel te bereiken dat de bestaansreden van de belasting vormt, namelijk het bestrijden van leegstand. Een te lage belasting stimuleert eigenaars niet om iets aan de leegstand te veranderen. Bij betwistingen kan de rechter zo'n bedrag interpreteren als een maatregel zonder grond of met wezensvreemde motieven (bv. enkel inkomsten verwerven).
2. Een belasting moet anderzijds ook redelijk zijn, zelfs als men storende situaties belast. Het bedrag mag niet zo hoog oplopen dat het er bijvoorbeeld toe leidt dat een eigenaar zijn goed moet verkopen of de facto onteigend wordt.

³⁹ Rb Brussel (NI) 31 mei 2016, 35e K.

⁴⁰ Art. 286, §1, 1° van het decreet van 22 december 2017 over het Lokaal Bestuur.

Een gemeente mag haar leegstandsbelasting overigens niet baseren op het kadastraal inkomen (art. 464, 1°, van het Wetboek van de Inkomstenbelasting⁴¹). Dat verbod geldt zowel voor het direct als indirect gebruik van het kadastraal inkomen.

10.4.2 Tarieven differentiëren of niet

Het is mogelijk om in de belastingtarieven te differentiëren naargelang de grootte of de aard van de woning of het gebouw. Zo blijft bij een leegstaande eengezinswoning meer woonruimte onbenut dan bij een appartement, en bij een appartement weer meer dan bij een kamer. Dat verantwoordt hogere belastingtarieven voor grotere woonegelegenheden.

Differentiaties op basis van de straatbreedte, het aantal bouwlagen of de oppervlakte zijn in principe ook mogelijk, op basis van dezelfde argumentatie dat een grotere leegstaande woning meer woonruimte onbenut laat. Belangrijk is dat de tarieven duidelijk en voor de eigenaar voorspelbaar moeten zijn. Ingewikkelde berekeningen kunnen aanleiding geven tot betwistingen. Als de uitkomsten daarvan relatief weinig verschillen, zijn vaste bedragen redelijker en efficiënter dan formules waarvan de uitkomst niet onmiddellijk duidelijk is.

Een differentiatie tussen de belasting op leegstaande gebouwen en die op leegstaande woningen is eveneens mogelijk, maar ook dat moet een gemeente motiveren. Denkbaar is dat men argumenten haalt uit een grotere lokale behoefte aan het ene of andere type van pand, uit het lokale beleid rond leegstaande winkels enz. Zulke argumenten moet men minstens enigszins kunnen staven om willekeur te vermijden: discriminatie brengt de wettelijkheid van een belasting immers in het gedrang.

10.4.3 Progressieve belastingtarieven

Een leegstandsbelasting kan progressief worden verhoogd voor elk bijkomend jaar dat een pand in het register is opgenomen. Dat kan evenwel niet onbeperkt. Een onbeperkt stijgende belasting (bv. elk jaar een verdubbeling zonder maximumbedrag) leidt op termijn tot een feitelijke onteigening of inbeslagname, wat niet redelijk is.

Er zijn gemeenten met een progressieve belasting die bij elke overdracht van het pand naar een nieuwe eigenaar de teller van de belasting weer op nul zetten. Dat betekent dat ze bij een nieuwe eigenaar opnieuw het basistarief vragen, en dan pas de belasting weer verhogen na elk bijkomend jaar dat het pand op het register staat. Dat is mogelijk, maar moet uitdrukkelijk in het belastingreglement worden bepaald.

⁴¹ Letterlijk bepaalt dit artikel dat gemeenten niet gemachtigd zijn tot het heffen van “opcentiemen op de personenbelasting, op de vennootschapsbelasting, op de rechtspersonenbelasting en op de belasting van niet-inwoners of van gelijkaardige belastingen op de grondslag of op het bedrag van die belastingen”. Dit komt erop neer dat gemeenten geen belastingen mogen berekenen op wezenlijke bestanddelen van de inkomstenbelastingen. Het kadastraal is zo’n wezenlijk bestanddeel om de inkomstenbelasting te berekenen.

10.5 DE BELASTINGPLICHTIGE

10.5.1 Algemene regels

De leegstandsbelasting is enkel verhaalbaar op de houder van een zakelijk recht om het goed effectief te benutten en dus ook iets aan de leegstand te doen. Dat is niet het geval bij een naakte eigenaar (waarbij het vruchtgebruik in de handen is van iemand anders). De naakte eigenaar heeft geen enkel zakelijk recht en kan bijvoorbeeld niet zelf beslissen om een goed te verhuren of zelf te bewonen. In veel gevallen zal de houder van het zakelijk recht volle eigenaar zijn, maar het kan ook een vruchtgebruiker, een erfpachthouder of een houder van het opstalrecht zijn.

De leegstandsbelasting is te betalen door diegene die houder is van het zakelijk recht op het ogenblik dat de belasting verschuldigd is. Wanneer bijvoorbeeld een belasting wordt geheven nadat een pand een jaar op het leegstandsregister staat, dan is de belastingplichtige de persoon die op dat ogenblik eigenaar is (en die kan verschillen van de eigenaar die de leegstand heeft veroorzaakt, maar het pand verkocht heeft).

10.5.2 Mede-eigendom

Soms zijn er ook meerdere houders van het zakelijk recht: mede-eigenaars, die elk voor een bepaald aandeel eigenaar zijn van de woning of het gebouw. Dat is bijvoorbeeld vaak het geval bij woningen uit een nalatenschap. In principe zijn alle mede-eigenaars een deel van de leegstandsbelasting verschuldigd volgens hun aandeel in het gebouw. Een gemeente kan elke mede-eigenaar een aanslag sturen volgens zijn aandeel. De juiste en actuele gegevens hiervoor opzoeken, is tijdrovend en foutengevoelig. Daarom kan het belastingreglement ook opnemen dat bij mede-eigendom elk van de mede-eigenaars hoofdelijk aansprakelijk is voor de betaling van de totale belastingschuld. De mede-eigenaars moeten dan onderling hun aandeel in de belasting verrekenen. Een gemeente kan dan naar het voorbeeld van de Vlaamse Belastingdienst (VLABEL) het aanslagbiljet versturen naar de persoon die als eerste voorkomt in de kadastrale bescheiden. Het is echter van belang dat alle mede-eigenaars een afschrift (duplicaat) van de belastingaanslag krijgen, want elke mede-eigenaar moet de mogelijkheid krijgen om een bezwaar in te dienen.

Mede-eigendom (of onverdeeldheid na een erfenis) is geen overmacht. Artikel 815 van het Burgerlijk Wetboek stelt: “Niemand kan worden genoodzaakt in onverdeeldheid te blijven, en de verdeling kan te allen tijde worden gevorderd.” De interpretatie is dat dit geldt voor onvrijwillige onverdeeldheid, namelijk bij erfenis, schenkingen of soortgelijke situaties. Artikel 815 staat in het Burgerlijk Wetboek immers in een context die over nalatenschappen gaat. Deze interpretatie is bevestigd door een arrest van het Hof van Cassatie.⁴²

Bij vrijwillige onverdeeldheid (bijv. twee personen die samen vrijwillig een onroerend goed kopen) moeten de mede-eigenaars een overeenkomst sluiten. Heel vaak stelt de notaris bij de opmaak van akte en overeenkomst voor om art. 815 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing te laten verklaren in de overeenkomst. Of om anders een andere regeling voor de onverdeeldheid voor te stellen en in de overeenkomst te schrijven.

⁴² Cass. 20 september 2013, AR C.08.0018.F

Maar het kan dat twee of meer partijen een onroerend goed vrijwillig in onverdeeldheid verwerven en niets opnemen in de overeenkomst over hoe en wanneer uit onverdeeldheid te treden. In dat geval is de praktijk dat een van de partijen de verdeling kan eisen voor de rechter als de reden voor de vrijwillige onverdeeldheid niet meer bestaat. Een of meer van de mede-eigenaars moeten dan een goede reden hebben waarom de contractueel gesloten onverdeeldheid niet meer terecht is.

Uit dit alles blijkt als gezegd dat onverdeeldheid geen overmacht vormt. Wie er onvrijwillig in terechtgekomen is, kan artikel 815 van het Burgerlijk Wetboek invoeren en via de vrederechter uit onverdeeldheid treden. Van wie vrijwillig een onverdeeldheid is aangegaan, mag de overheid verwachten dat die goede afspraken maakt. Men kan nooit zijn eigen nalatigheid invoeren als overmacht of argument. Als die goede afspraken ontbreken of niet werken, kan men nog altijd naar de rechter gaan, maar dan is het aan de rechter om te oordelen of de motieven om uit de onverdeeldheid te treden legitiem zijn.

10.5.3 Moeilijk op te sporen eigenaars

Het kadaster bevat de gegevens van de eigenaar, maar soms is het feitelijke adres of verblijf van de eigenaar moeilijk te vinden. In principe heeft men een eigenaar correct geïnformeerd als men een aangetekend schrijven heeft gericht aan het adres van zijn hoofdverblijfplaats (domicilie). Bij eventuele latere betwistingen hoeft de gemeente niet verder te bewijzen dat ze de eigenaar heeft geïnformeerd.

Ook in het buitenland blijven eigenaars van leegstaande panden aansprakelijk voor hun eigendom. De belastingen blijven verschuldigd, en in landen van de Europese Unie is er een invorderingsbijstand geregeld (Richtlijn 2010/24/EU van 16 maart 2010⁴³, nader uitgewerkt in uitvoeringsverordening van de Europese Commissie Nr. 1189/2011 van 18 november 2011⁴⁴). Lokale besturen die problemen ondervinden om een belasting te innen bij een eigenaar in een ander land van de Europese Unie, kunnen de Vlaamse Belastingdienst inschakelen. Meer informatie daarover staat op de website van de Vlaamse Belastingdienst: <https://www.vlaanderen.be/belastingen-en-begroting/internationale-invorderingsbijstand-voor-lokale-overheden>.

Ook eigenaars die niet in de Europese Unie verblijven, mogen zich niet onbereikbaar maken om zich aan hun verplichtingen te onttrekken. Als een eigenaar bij zijn vertrek naar het buitenland geen adres heeft nagelaten of geen gevolmachtigde heeft aangesteld, kan een gemeente niet anders dan hem aanschrijven op het adres van de leegstaande woning. Een eigenaar die zijn goed beheert als een goede huisvader wordt immers verondersteld zijn woning of gebouw regelmatig te bezoeken of voorzorgen te nemen zodat alle informatie over zijn rechten en plichten als eigenaar van het pand hem bereikt.

Blijkt een eigenaar onvindbaar en reageert hij niet op briefwisseling of vorderingen gericht aan het adres van zijn hoofdverblijfplaats en van het leegstaande pand, dan kan de gemeente na verloop van

⁴³ Richtlijn 2010/24/EU van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen, OJ L 84, 31.3.2010, p. 1–12.

⁴⁴ Uitvoeringsverordening van de Europese Commissie Nr. 1189/2011 van 18 november 2011 tot vaststelling van nadere voorschriften voor sommige bepalingen van Richtlijn 2010/24/EU van de Raad betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen, OJ L 302, 19.11.2011, p. 16–27.

tijd laten vaststellen dat hij vermoedelijk afwezig is. De procedure voor vermoedelijke afwezigheid is geregeld in de artikelen 112 tot en met 125 van het Burgerlijk Wetboek. De procureur des Konings, maar ook elke belanghebbende kan deze procedure starten als een persoon sinds meer dan drie maanden niet meer verschijnt in zijn woon- of verblijfplaats en men van hem gedurende ten minste drie maanden geen nieuws meer heeft ontvangen, zodat onzeker wordt of hij nog leeft of overleden is. Het vermoeden van afwezigheid moet worden vastgesteld door de rechtbank van eerste aanleg. Ook een gemeente kan belanghebbende zijn en vragen om het vermoeden van afwezigheid vast te stellen, als de woning of het gebouw op haar grondgebied leegstaat of op een andere manier overlast veroorzaakt. Met het vermoeden van afwezigheid kan men aan de vrederechter vragen om een gerechtelijke bewindvoerder aan te stellen. Die vervult dan ongeveer de functie van een gevolmachtigde: hij moet de rechten en plichten over de goederen uitoefenen, in het belang van de vermoedelijk afwezige. Alle briefwisseling over de leegstandsregistratie en de leegstandsbelasting zijn te richten aan deze gerechtelijke bewindvoerder.

10.5.4 Overleden eigenaars

In principe gaan bij een overlijden alle rechten en plichten die verbonden zijn aan een pand over op de erfgenamen. Soms overlijdt echter een eigenaar, maar is er geen erfopvolging geregeld, bijv. omdat er geen testament en geen erfgenamen zijn, omdat de erfgenamen de erfenis verwerpen of omdat mogelijke erfgenamen zich niet gemeld hebben. Dit vormt dan een zogenoemde “onbeheerde nalatenschap”. Daardoor kan er een lange periode zonder (levende) eigenaar ontstaan. Ook de onbeheerde nalatenschap is geregeld in het Burgerlijk Wetboek, in de artikelen 811 tot en met 813. De woning staat daarbij nog op naam van de overleden eigenaar. In dat geval zal de familierechtbank (een onderdeel van de rechtbank van eerste aanleg) een curator aanstellen. Wanneer voor een nalatenschap eenmaal een curator is aangesteld (meestal een advocaat of een notaris), wordt dit gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad en kan een gemeente het daar controleren. De curator is dan belast met een overzicht te maken van de nagelaten bezittingen en schulden, mogelijke erfgenamen op te sporen, en de schulden te vereffenen, desnoods door bezittingen te gelde te maken. Een gemeente stuurt alle vorderingen inzake de leegstand en leegstandsbelasting naar de curator. De inkohiering gebeurt op naam van de overleden eigenaar. De uiteindelijke erfgena(a)m(en) erft (erven) ook zijn schulden.

Duikt uiteindelijk helemaal geen erfgenaam op, dan vervalt het pand samen met de rest van de erfenis (inclusief eventuele belastingsschulden) aan de federale staat. De belasting is dan op te eisen bij de federale staat. Opgelet: de federale staat moet de erfloze nalatenschap ook daadwerkelijke opeisen. Heeft de federale staat dat niet of nog niet gedaan, zit er niet anders op dan dat de gemeente een curator laat aanstellen via de familierechtbank.

Ook bij een onbeheerde nalatenschap is dus een leegstandsbelasting verschuldigd, maar meestal niet onmiddellijk inbaar. Toch is het belangrijk om ook in zo’n situatie de belasting te vestigen en proberen in te vorderen, om onbeheerde nalatenschappen geen voordelen te geven ten opzichte van normale erfopvolging.

10.6 VRIJSTELLINGEN

Naast de belasting zelf vormen ook vrijstellingen een manier om een leegstandsbeleid te voeren. Ze zijn niet uitdrukkelijk geregeld in de Vlaamse decreten en besluiten. Gemeenten moeten dus zelf vastleggen hoe ze vrijstellingen regelen.

Vrijstellingen zijn een veel gebruikt instrument in gemeentebelastingen. Ze zijn bedoeld voor situaties waarin leegstand aanvaardbaar of moeilijk te vermijden is. Omdat een vrijstelling de druk van de belasting (tijdelijk) wegneemt, is het raadzaam omzichtig te werk te gaan en de vrijstellingsmogelijkheden niet te ruim te maken of te lang te laten duren in de tijd. Anders ondergraaft men zijn eigen leegstandsbeleid.

Het vroegere artikel 3.2.21 van het decreet Grond- en Pandenbeleid bevatte vrijstellingen die toepasselijk waren als de gemeente er niet uitdrukkelijk van afweek. Dit artikel is in 2016 geschrapt. Het modelreglement van de VVSG en Wonen in Vlaanderen geeft een aantal vrijstellingen, gebaseerd op het vroegere artikel 3.2.21 en op de bestaande gemeentelijke reglementen. Opgelet: artikel 14 van de Wet van 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het Personeel van de Belgische Spoorwegen stelt de NMBS vrij van alle gemeentelijke en provinciale belastingen, dus ook van de leegstandsbelasting. Deze vrijstelling voor de spoorwegmaatschappij geldt overal en gemeenten kunnen er niet van afwijken.

10.6.1 Motivering

Rechtspraak leert dat het belangrijk is om vrijstellingen van een belasting te motiveren, d.w.z. ze objectief en redelijk te verantwoorden. Daarbij moet men uiteraard belangrijke rechtsbeginselen in acht nemen, zoals bijvoorbeeld het gelijkheidsbeginsel. Het kan niet dat een belastingreglement onvoorwaardelijk en zonder motivering een vrijstelling verleent aan welbepaalde categorieën van eigenaars, zoals autonome gemeentebedrijven, woonmaatschappijen, OCMW's enz. Dat wordt immers niet redelijk verantwoord door het doel van de leegstandsbelasting (leegstand bestrijden).⁴⁵ Wel is het mogelijk om voor specifieke situaties een vrijstelling te voorzien waarin bijv. sociale huisvestingsmaatschappijen, maar ook andere eigenaars zich soms bevinden. Bijv. kan een gemeente een vrijstelling opnemen voor eigenaars die meerdere (gegroepeerde) woningen bezitten, die ze om efficiëntieredenen tegelijk renoveren, waardoor ze meer tijd nodig hebben om huurders te herhuisvesten en om procedures of ontwerpen af te ronden. Elke eigenaar die zich in deze bijzondere situatie bevindt, kan dan de vrijstelling redelijkerwijze verkrijgen.

10.6.2 Het eenjarigheidsbeginsel (annaliteitsbeginsel)

De Grondwet schrijft in art. 171 voor dat de staat, de gewesten en de gemeenschappen jaarlijks hun belastingen moeten stemmen en dat de regels die ze invoeren telkens voor een jaar van kracht zijn. De oude federale Gemeentewet paste dit ook toe op gemeenten. Het Vlaams Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en zijn opvolger, het decreet op het Lokaal Bestuur van 22 december 2017, zijn op dit punt iets minder eenduidig. Er is geen discussie dat gemeenten belastingreglementen met een looptijd van meerdere jaren kunnen goedkeuren (maar men overschrijdt de gemeentelijke legislatuur best met niet

⁴⁵ Brussel 24 februari 2016, rolNr. 2012/AR/AR/1946; Rb. Leuven 5 februari 2016, rolNr. 14/1269/A; Rb. Hasselt 8 juni 2018, rolNr. AR16/2628/A.

meer dan een jaar).⁴⁶ Niettemin vertrekken de rechtsregels van een jaarlijkse toepassing van belastingregels en de jaarlijkse vaststelling van de belastingplichten. Dit eenjarigheidsbeginsel heeft een belangrijk gevolg voor belastingvrijstellingen: gemeenten kunnen niet met één beslissing een vrijstelling voor meerdere jaren tegelijk verlenen, maar telkens slechts voor één jaar. Uiteraard kan dezelfde vrijstelling meerdere jaren na elkaar verleend worden, zolang aan de voorwaarden is voldaan en als het reglement geen beperkingen oplegt.

Het belastingreglement formuleert daarom een vrijstelling best op die manier dat niet in één keer voor meerdere jaren beslist wordt. Bijvoorbeeld kan een reglement stipuleren dat een belastingschuldige bijv. maximum drie jaar een bepaalde vrijstelling kan krijgen. Dat betekent dat de belastingplichtige ofwel jaarlijks zijn vrijstelling opnieuw aanvraagt, ofwel dat de gemeente elk jaar ambtshalve een beslissing neemt over de vrijstelling. Dit geeft gemeenten de mogelijkheid om elk jaar te controleren of een eigenaar nog aan de voorwaarden voor de vrijstelling voldoet.

10.6.3 De rechtszekerheid bewaken bij wijzigingen

Bij aanpassingen van het reglement moet men zo veel mogelijk rekening houden met het rechtszekerheidsbeginsel. Dat houdt in dat overheden gerechtvaardigde verwachtingen zo veel mogelijk moeten inlossen. Als een gemeente vrijstellingen wijzigt of afschaft, zorgt ze best voor duidelijkheid. Belastingplichtige eigenaars moeten minstens de nodige tijd krijgen om op de nieuwe regelgeving te anticiperen. Dat wil zeggen dat ze tijdig (actief) moeten worden geïnformeerd over de gewijzigde regelgeving.

Overgangsmaatregelen zijn mogelijk in een nieuw reglement, maar te motiveren.

10.7 BETWISTING VAN DE BELASTING

Tegen de aanslag van de gemeentelijke leegstandsbelasting en tegen de niet-toekenning van een vrijstelling kan de belastingplichtige bezwaar indienen bij het college van burgemeester en schepenen. Dit is een georganiseerd administratief beroep dat geregeld is in artikel 9 van het Invorderingsdecreet van 30 mei 2008. Het geldt overigens voor alle gemeentelijke belastingen, om het even waarover ze gaan.

De belastingplichtige dient binnen een termijn van drie maanden vanaf de kennisgeving van de aanslag zijn bezwaarschrift in. Het bezwaar moet schriftelijk worden ingediend, ondertekend en gemotiveerd zijn. Het college van burgemeester en schepenen doet een uitspraak over het bezwaar binnen een termijn van zes maanden vanaf de ontvangst van het bezwaarschrift.

Wat er tijdens de bezwaarprocedure tegen de belasting allemaal betwist kan worden, hangt af van de manier waarop de gemeente de leegstandsregistratie heeft geregeld:

- Als het gemeentelijk reglement een georganiseerd administratief beroep tegen de opname in het leegstandsregister voorziet, dan moet de eigenaar het feit van de leegstand zelf betwisten na de kennisgeving over de opname in het leegstandsregister. Dat kan in dat geval niet (meer)

⁴⁶ Omzendbrief KB/ABB 2019/2 van 15 februari 2019, p. 20.

naar aanleiding van de vestiging van de belasting. Het maakt daarbij niet uit of de eigenaar heeft nagelaten om tegen de opname in beroep te gaan of dat zonder succes heeft geprobeerd. Bij de vestiging van de belasting is het vermoeden van leegstand onweerlegbaar geworden en kan de eigenaar enkel de belasting als zodanig betwisten (het tarief, het feit dat hij als belastingschuldige geldt, de berekeningswijze, dat hij recht heeft op een vrijstelling enz.).

- Als de gemeente echter geen georganiseerd administratief beroep tegen de opname voorziet, én de kennisgeving over de opname en de belasting vallen samen (bijv. omdat de gemeente aan de opname onmiddellijk een belasting koppelt), kan de eigenaar het feit van de leegstand wel nog betwisten tijdens de bezwaarprocedure tegen de leegstandsbelasting. Hij heeft dan immers nog niet de kans gehad zijn verhaal in te brengen tegen de leegstand zelf.

Als de belastingplichtige niet akkoord is met de beslissing van het college van burgemeester en schepenen of als hij geen beslissing krijgt binnen de voorziene termijn, kan hij beroep aantekenen tegen de belasting bij de rechtbank van eerste aanleg. Voor dit hoger beroep hoort men eerst de lokale beroepsmogelijkheden effectief uitgeput te hebben.

Opgelet: de opname van een pand in het leegstandsregister door een gemeente die een belasting heeft, geldt als de toepassing van een belastingwet. Daarom behoort een geschil over de opname ook tot de bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg. Hoger beroep tegen de opname in het register moet aansluitend gebeuren op de gemeentelijke beslissing gebeuren over die opname en binnen de termijnen die het Gerechtelijk Wetboek voorziet, zie daarover hoofdstuk 7.4.4. Dit is zeer belangrijk in die gevallen waar de belasting pas verschuldigd is een jaar na de opname in het register, wat in veel gemeenten het geval is.

11. GEGEVENSVERSTREKKING

11.1 LOKALE GEGEVENSVERZAMELING

Momenteel bestaat er geen opvolging van leegstandsregistratie door de Vlaamse overheid en daardoor is er ook geen centrale databank, noch van leegstaande panden noch van aantallen op de gemeentelijke registers. Enkel gemeenten beschikken over de leegstandsgegevens die ze zelf bijhouden voor hun grondgebied.⁴⁷

11.2 OPENBAARHEID VAN BESTUUR

11.2.1 Openbaarheid van het leegstandsregister

Het gemeentelijk leegstandsregister is een bestuursdocument en valt onder het Bestuursdecreet van 7 december 2018.⁴⁸ Dat decreet bevat in Titel II, Hoofdstuk 3 “Toegang tot bestuursdocumenten” een algemene regeling voor de passieve en de actieve openbaarheid van bestuur voor alle bestuursinstanties die binnen de bevoegdheid vallen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, met gelijke procedureregels voor alle bestuursniveaus in Vlaanderen. Bijgevolg kan eenieder vragen om het leegstandsregister in te kijken, om een afschrift te krijgen of een uitleg (artikel II.31 van het Bestuursdecreet). De gemeente kan die toegang in beginsel niet weigeren. De aanvrager hoeft geen enkel belang aan te tonen. Inzage en uitleg hoort een gemeente kosteloos te verschaffen. Voor een afschrift of een kopie mag aan de verzoeker eventueel een redelijke kostprijs worden aangerekend.

De openbaarheid van bestuur is evenwel niet absoluut. Ze is af te wegen tegenover andere belangen, zoals de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (privacy) en het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Voor die belangen voorziet het Bestuursdecreet een uitzonderingsgrond (zie artikel II.34, 2° resp. artikel II.35, 6°).

De Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie van de Vlaamse overheid (hieronder kortweg “Beroepsinstantie” genoemd) heeft zich al enkele keren uitgesproken over de vraag of een gemeente de privésfeer schendt als ze het leegstandsregister vrijgeeft.⁴⁹ Haar standpunt is dat gemeenten op eenvoudig verzoek de straatnaam en het huisnummer van panden in het leegstandsregister moeten meedelen, maar dat ze de naam en het adres van de eigenaar niet mogen vrijgeven. Het vrijgeven van straatnaam en huisnummer tast de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet aan, omdat in een leegstaand pand per definitie niemand woont of er

⁴⁷ Gedeeltelijke cijfers (over gemeenten aangesloten bij een intergemeentelijk samenwerkingsverband lokaal woonbeleid, IGS en voor de jaren 2020 en 2021) zijn te vinden in het antwoord op een parlementaire vraag, *Vr. en Antw. VI.Parl., Vr. nr. 469 16 juni 2022 (A. MOERENHOUT, antw. M. DIEPENDAELE)*, zie ook: <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/schriftelijke-vragen/1648643>.

⁴⁸ Bestuursdecreet van 7 december 2018, *B.S. 19 december 2018*; zie vooral titel II, hoofdstuk 3 “Toegang tot bestuursdocumenten”. Dit decreet vervangt (onder meer) het opgeheven decreet van 26 maart 2004 betreffende het openbaar bestuur en neemt hier de wezenlijke delen van over.

⁴⁹ De Vlaamse overheid publiceert de beslissingen van de Beroepsinstantie op haar website: <https://www.vlaanderen.be/toegang-tot-bestuursdocumenten-via-openbaarheid-van-bestuur> > “in beroep gaan na weigering tot toegang” > databank. U kan het dossiernummer ingeven in het zoekscherm.

zijn professionele activiteiten uitvoert. Zonder gegevens over de eigenaar is ook diens persoonlijke levenssfeer niet bedreigd.⁵⁰

Gemeenten moeten echter nog meer gegevens vrijgeven als daarom wordt gevraagd: niet enkel de straatnaam, het huisnummer, de postcode en de gemeente van leegstaande panden, maar ook de datum sinds wanneer het pand leegstaat, de datum van het verslag of de administratieve akte (het opnameattest), het kadastrale nummer en de cadastrale waarde van de leegstaande panden.⁵¹

Wat de belasting op leegstand betreft, is de Beroepsinstantie van oordeel dat gemeenten de lijst moeten vrijgeven met panden die vrijgesteld zijn van de leegstandsbelasting. De naam van wie de vrijstelling krijgt (d.w.z. van de houder van het zakelijk recht) mag echter niet worden vrijgegeven, net zo min als het belastingbedrag, omdat dit de persoonlijke levenssfeer aantast.⁵²

Uit deze motivering mag men wellicht ook omgekeerd afleiden dat een gemeente op verzoek de adressen van de panden moet vrijgeven waarvoor voor een bepaald aanslagjaar juist geen vrijstelling is toegekend en waarop dus wel een leegstandsbelasting van toepassing is. Maar het bedrag van de belasting mag niet worden vrijgegeven.

Een tweede uitzondering is de openbare orde en veiligheid (artikel II.35, 6°). De vrijgave van gegevens uit het leegstandsregister mag geen deur openzetten voor strafbare feiten als kraken, vandalisme of inbraken. Maar zulke risico's mag een gemeente niet lichtvaardig of in algemene bewoordingen invoeren. De Beroepsinstantie is van oordeel dat men de toegang tot bestuursdocumenten niet kan weigeren op grond van openbare orde en veiligheid zonder concrete elementen of ernstige feiten aan te voeren die aannemelijk maken dat de veiligheid daadwerkelijk in het gedrang komt als men het leegstandsregister openbaar maakt aan degene die het verzoek doet. De kans op misbruik van de vrijgegeven gegevens mag niet zuiver hypothetisch zijn. De gemeente moet dat risico staven met concrete en bewijskrachtige elementen. De louter kans op acties van krakers, of zelfs een verwijzing naar vroegere acties, zijn onvoldoende om te weigeren het leegstandsregister openbaar te maken (d.w.z. de adressen van de leegstaande panden). Het Bestuursdecreet aanziet openbaarheid van bestuur immers als een grondrecht, en de uitzonderingen erop (bijv. op grond van veiligheid en openbare orde) moeten volgens de Beroepsinstantie daarom geval per geval en restrictief worden uitgelegd.⁵³

Ook kan een gemeente niet beslissen om enkel inzage te geven in het leegstandsregister, maar een afschrift (kopie) te weigeren. Het Bestuursdecreet geeft beide mogelijkheden als gelijkwaardig (artikel II.40, §2, 4°). Het argument dat een (digitale) kopie van het leegstandsregister het makkelijker maakt

⁵⁰ Een eerste beslissing is te vinden in de dossiers met nummer OVB/2016/233 en OVB/2016/240 van 14 december 2016. Latere beslissingen in soortgelijke vragen hebben dit standpunt bevestigd.

⁵¹ Beroepsinstantie openbaarheid van bestuur, OVB/2019/34 van 15 maart 2019. Daarbij is op te merken dat in dit dossier de gemeente al deze gegevens ook daadwerkelijk bijhoudt in haar register; daarom mag zij inzage in deze gegevens ook niet weigeren. De uitspraak OVB/2019/34 van 15 maart 2019 bevestigt overigens het eerdere standpunt dat de namen en adressen van eigenaars in elk geval behoren tot de persoonlijke levenssfeer en niet mogen worden vrijgegeven. Deze standpunten zijn ondertussen bevestigd, zie bijv. Beroepsinstantie openbaarheid van bestuur, OVB/2022/271 van 17 oktober 2022.

⁵² Beroepsinstantie openbaarheid van bestuur, OVB/2021/344 van 10 september 2021.

⁵³ Beroepsinstantie openbaarheid van bestuur, OVB/2019/27 van 21 februari 2019.

om de gegevens te verspreiden en zo het risico op misbruik vergroot geldt ook hier niet als de gemeente niet met concrete elementen en bewijzen dat risico aannemelijk kan maken in het specifieke geval.⁵⁴

Het is wel nuttig om bij het inwilligen van een verzoek de verzoeker erop te wijzen dat het Bestuursdecreet een bepaling bevat die uitdrukkelijk stelt dat de inwilliging van een aanvraag tot openbaarmaking geen toestemming inhoudt om de gevraagde bestuursdocumenten te hergebruiken (artikel II, 44, §3). Wie toegang tot bestuursdocumenten krijgt, heeft daarmee nog niet de toestemming om die te publiceren in willekeurige media of op zijn persoonlijke website, of die zelf verder te verspreiden, al dan niet met eigen toegevoegde informatie, enz.

11.2.2 Openbaarheid van leegstandsdossiers

Een andere vraag is of ook individuele leegstandsdossiers onder de openbaarheid van bestuur vallen. Hierover zijn er tot vandaag geen uitspraken van de Vlaamse Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie. Maar omdat ook een leegstandsdossier een bestuursdocument is, is het antwoord in principe ja, in elk geval als het gaat over het opnameattest of de leegstandsakte, of hoe het document ook genoemd wordt dat de leegstand vaststelt.

Uiteraard gelden ook hier de opmerkingen die gemaakt zijn over het leegstandsregister zelf (hoofdstuk 11.2.1): persoonsgegevens over de eigenaar (naam en adres) mogen niet worden vrijgegeven, bedragen van de belastingaanslag behoren wellicht tot de persoonlijke levenssfeer en mogen ook niet worden vrijgegeven. Een weigering op grond van veiligheid kan enkel als er concrete bewijzen zijn dat die ernstig in het gedrang komt als het document openbaar wordt gemaakt. Ook voor een leegstandsdossier geldt dat een ingewilligd verzoek om een document openbaar te maken niet betekent dat de verzoeker de toestemming heeft om het hele document of delen daarvan te hergebruiken.

Er is nog een bijkomende aspect: overheidsinstanties mogen een aanvraag weigeren als de aanvraag gaat over bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn (artikel II.33, 2°). Dat kan belangrijk zijn wanneer een leegstandsonderzoek nog lopende is en nog geen opnameattest of leegstandsakte is opgemaakt. In die fase zal een gemeente of intergemeentelijk samenwerkingsverband indicaties meestal nog willen controleren of ordenen. Een gemeente is daarom niet verplicht om voorlopige versies van een verslag of onvolledige bewijzen openbaar te maken.

Maar eens een pand opgenomen is in het leegstandsregister, kan vermoedelijk eenieder verzoeken om het leegstandsdossier vrij te geven met daarin de identificatiegegevens van het pand en de indicaties en vaststellingen die de leegstand bewijzen.

11.2.3 Gegevens delen met vastgoedactoren: het Vastgoedinformatieplatform

Of een pand op het leegstandsregister staat (of het register verwaarlozing) is een verplichte inlichting bij de overdracht van onroerende goederen. Notarissen en makelaars vragen daarom regelmatig deze en andere inlichtingen op bij gemeenten.

⁵⁴ Beroepsinstantie openbaarheid van bestuur, OVB/2020/340.

Om vastgoedinformatie vlot te kunnen delen, heeft het Vlaamse Datanutsbedrijf Athumi het Vastgoedinformatieplatform gelanceerd. Dit platform verzamelt stedenbouwkundige informatie, milieu-informatie en andere data uit een reeks aangesloten, centrale bronnen. Telkens als er een aanvraag om inlichtingen komt, kan de gemeente het dossier verder verrijken via het platform en het na een kwaliteitscontrole afleveren aan de aanvrager.

Voor leegstand is er als gezegd geen centraal register of een monitoring door de Vlaamse overheid waaruit het Vastgoedinformatieplatform zou kunnen putten. Maar het platform geeft aan gemeenten de mogelijkheid om via een digitaal formulier de informatie uit het gemeentelijk leegstandsregister verder aan te vullen, eventueel via een eigen gemeentelijke software die aangesloten is op het Vastgoedinformatieplatform en op de eigen leegstandstoepassing en zo de koppeling maakt.

Het Vastgoedinformatieplatform is gelanceerd in oktober 2022, en vanaf 1 januari 2024 is het gebruik door steden en gemeenten verplicht en kunnen niet alleen vastgoedactoren maar ook burgers van het platform gebruik maken. Inlichtingen aanvragen kan gewoon via het kadastraal perceelnummer (de cadastral parcel key, afgekort capakey).

Meer informatie vindt u op de website van het Vlaamse Datanutsbedrijf Athumi:

<https://www.vlaanderen.be/digitaal-vlaanderen/athumi-het-vlaams-datanutsbedrijf/vastgoedinformatieplatform>

12. DE VERHOUDING TOT ANDERE REGISTERS EN INVENTARISSEN

12.1 TWEEDE VERBLIJVEN

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om ook tweede verblijven te registreren en te belasten. In meer dan de helft van de Vlaamse gemeenten bestaat zo'n belasting, maar dit is geen verplichting. Er is een belangrijk verschil tussen een leegstaande woning en een woning die als tweede verblijf dient. Een tweede verblijf wordt daadwerkelijk als woning gebruikt: weliswaar niet als hoofdverblijfplaats (er is niemand ingeschreven in het bevolkingsregister), maar ze is wel regelmatig bewoond en daarom ook als woning met de bijhorende persoonlijke levenssfeer beschermd. Een leegstaande woning is een woning die helemaal niet wordt gebruikt; ze is in principe een beschikbare ruimte voor wonen. Men houdt leegstaande woningen en tweede verblijven dan ook best uit elkaar in aparte registers. Dat is niet altijd eenvoudig, omdat in beide gevallen het ontbreken van een inschrijving als hoofdverblijfplaats een belangrijke indicatie is. Het komt ook voor dat eigenaars een woning onterecht aangeven als tweede verblijf (meestal lager belast) om leegstandsregistratie (meestal hoger belast) te vermijden. Daarom lijkt het op het eerste gezicht misschien aantrekkelijk om leegstand en tweede verblijven gelijk te belasten. Toch zijn er goede redenen om dat niet te doen.

Om te beginnen is het bezit van een tweede verblijf een algemeen verbreid en aanvaard gebruik van het eigendomsrecht, dat men niet kan bestrijden of belasten als een vorm van overlast (tenzij men dat grondig kan motiveren). Volgens een onderzoek in opdracht van de Studiedienst van de Vlaamse Regering uit 2014 bestaat in Vlaanderen de woningvoorraad van gewone woningen in woongebieden (dus niet in vakantieparken of recreatiegebieden) gemiddeld voor 5,2% uit tweede verblijven.⁵⁵ De motivering van een belasting op tweede verblijven is dan ook volledig verschillend van die op leegstand. De motivering varieert van een weeldebelasting over een belasting ter compensatie van de aanvullende personenbelasting die de eigen inwoners betalen, tot een belasting vanuit de bezorgdheid om de sociale cohesie binnen de gemeente te vrijwaren.⁵⁶ Afhankelijk van de motivering zal ook het belastingtarief daarmee in een redelijke verhouding moeten staan. Meestal betekent dat dat voor tweede verblijven slechts een lager tarief te verantwoorden is dan voor leegstand. Maar ook als een gemeente een belasting op tweede verblijven vestigt met als motivering een weeldebelasting of als een belasting ter vrijwaring van de sociale cohesie in de gemeente, en dus hogere tarieven denkbaar zijn, is de motivering verschillend van de leegstandsbelasting. Daarom houdt men deze tarieven best uit elkaar.

Een tweede reden om leegstaande woningen en tweede verblijven uit elkaar te houden is dat het voor een eigenaar duidelijk moet zijn waarom hij wordt belast. Een tweede verblijf kan een eigenaar zonder problemen aanhouden. Een leegstaande woning vormt door het onbenut ruimtebeslag een

⁵⁵ *Het aantal tweede verblijven in Vlaanderen in 2014*. (SVR – Methoden en technieken 2015/1), Brussel: Studiedienst Vlaamse Regering, 2015, zie <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/het-aantal-tweede-verblijven-in-vlaanderen-in-2014>. De berekeningen zijn onder meer gebaseerd op kadastrergegevens en het bevolkingsregister met een aantal correcties op basis van gegevens van provincies en gemeenten. Bij deze publicatie zit een bijlage met het aantal tweede verblijven per gemeente.

⁵⁶ Omzendbrief KB/ABB2019/2 van 15 februari 2019 betreffende de gemeentefiscaliteit, p. 77.

maatschappelijk probleem. Als bestuur wil men die woning weer beschikbaar maken, en ook dat moet voor de eigenaar duidelijk zijn.

Er zijn enkele praktische tips om te vermijden dat eigenaars tussen beide registraties zouden “shoppen” op zoek naar een gunstig fiscaal regime. Het leegstandsreglement bepaalt best dat een aangifte als tweede verblijf een opname op het leegstandsregister niet uitsluit. Het reglement kan nog verder gaan en stellen dat de gemeente een tweede verblijf dat niet als dusdanig wordt gebruikt, zal opnemen in het leegstandsregister en schrappen uit de lijst met tweede verblijven. Omgekeerd kan het belastingreglement op tweede verblijven bepalen dat de gemeente de aangifte van een tweede verblijf weigert als er feiten of indicaties zijn die een effectief gebruik als tweede verblijf uitsluiten, bijvoorbeeld in volgende omstandigheden:

- Woningen die minder dan een bepaalde minimumperiode per aanslagjaar bewoond worden. (Het is mogelijk om eigenaars dat te laten aantonen aan de hand van afrekeningen van water- en elektriciteitsverbruik).
- Woningen die zodanig ingericht zijn dat directe bewoning niet mogelijk is, bijv. geen aansluitingspunt voor nutsvoorzieningen, geen meubilair, geen bruikbare toegang door versperringen of uitgegroeide hagen of struiken, of andere indicaties van leegstand.

Hoewel het strikt genomen mogelijk is om bij een leegstaand tweede verblijf ook leegstandsbelasting te vragen (naast een belasting op tweede verblijven), is het beter om dit te vermijden. Met een belasting op tweede verblijven belast men in feite een bepaald gebruik van de woning, dat er niet meer is als het tweede verblijf leegstaat. Met een leegstandsbelasting bestrijdt men een bepaalde toestand, namelijk afwezigheid van eender welk gebruik, dus ook als tweede verblijf. Daarom zou een rechter kunnen oordelen dat de ene belasting de andere uitsluit: een woning kan immers niet tegelijk leegstaan en dienen als tweede verblijf.

Verder is het belangrijk om ook de eigenlijke screening van tweede verblijven en leegstaande woningen op elkaar af te stemmen. Bij de leegstandsscreening zal men vaak op tweede verblijven stuiten en omgekeerd.

12.2 GEBRUIKTE WONINGEN ZONDER INSCHRIJVING

Sommige gemeenten hebben geen belasting op tweede verblijven, maar werken met een belasting op woningen zonder inschrijving in het bevolkingsregister.⁵⁷ Het gaat dan om woningen die in gebruik zijn (als ze niet gebruikt zijn, is het immers leegstand), ongeacht wat dat gebruik precies is. Deze belasting heeft het voordeel dat het al of niet aanwezig zijn van een inschrijving eenvoudig te controleren is en dat het reglement geen uitspraak hoeft te doen over hoe de woning precies wordt gebruikt.

⁵⁷ Bijvoorbeeld het reglement “Belasting op woningen zonder inschrijving in het bevolkingsregister” goedgekeurd door de gemeenteraad van Gent van 17 december 2020, het reglement “Belasting op gebruikte woningen zonder inschrijving in het bevolkings- of vreemdelingenregister” goedgekeurd door de gemeenteraad van Oudenaarde van 20 oktober 2021, het reglement “Belasting op de wooneenheden zonder domicilie” goedgekeurd door de gemeenteraad van De Panne van 19 december 2022.

Ook de afbakening ten opzichte van leegstaande woningen is eenvoudig en sluit overlappings uit, aangezien woningen effectief gebruikt moeten zijn om onder de toepassing van een dergelijk reglement te vallen.

Het toepassingsgebied van zo'n belasting omvat uiteraard ook woningen die dienst doen als tweede verblijf. Daarom kan deze belasting niet bovenop een belasting op tweede verblijven komen (omdat een eigenaar dan twee keer belasting betaalt voor hetzelfde, wat niet strookt met het juridisch principe *non bis in idem*). Dat betekent dat gemeenten een keuze moeten maken. Ofwel hanteert men een belasting op tweede verblijven en formuleert het reglement een definitie van wat als tweede verblijf te beschouwen is. Ofwel heeft de gemeente een belasting op gebruikte woningen zonder inschrijving en is het ontbreken van een inschrijving het beslissende kenmerk.

12.3 LEEGSTAANDE BEDRIJFSRUIMTEN

Aan leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten is een eigen Vlaams decreet gewijd, met een eigen gewestelijke inventaris (zie ook hoofdstuk 9.3). Op deze inventaris is er een Vlaamse heffing, maar gemeenten kunnen opcentiemen heffen op deze gewestbelasting of een eigen belasting op de inventaris vestigen. Meer informatie over de regelgeving voor leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten is te vinden op volgende websites van de Vlaamse overheid:

- <https://www.vlaanderen.be/heffing-leegstand-en-verwaarlozing-van-bedrijfsgebouwen>
- <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/inventaris-leegstaande-en-verwaarloosde-bedrijfsruimten>

12.3.1 Elkaar uitsluitende bevoegdheden

Leegstaande gebouwen registreren is uitsluitend een gemeentelijke bevoegdheid, maar leegstaande (en verwaarloosde) bedrijfsruimten worden geïnventariseerd door het Vlaamse gewest. Het eerste is geregeld in de Vlaamse Codex Wonen, het tweede in het decreet van 19 april 1995 over Leegstand en Verwaarlozing van Bedrijfsruimten.⁵⁸ Er is geen enkele overlapping omdat de Vlaamse Codex Wonen zelf in artikel 2.12 bedrijfsruimten in de zin van het decreet van 19 april 1995 uitdrukkelijk uitsluit van de gemeentelijke leegstandsregistratie. Een gemeente kan een gebouw of een complex van gebouwen en percelen dat onder de definitie van het decreet van 19 april 1995 valt dus niet opnemen in haar leegstandsregister. Ook geen onderdeel van een dergelijk complex. Bijgevolg kan een woning of gebouw kan onmogelijk tegelijk in het gemeentelijke leegstandsregister en in de gewestelijke inventaris van leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten voorkomen.

Volgens de definitie van artikel 2, 1°, van het decreet van 19 april 1995 over Leegstand en Verwaarlozing van Bedrijfsruimten is een bedrijfsruimte de verzameling van alle percelen waarop zich minstens één bedrijfsgebouw bevindt. Deze percelen zijn als een geheel te beschouwen, behoren toe aan dezelfde eigenaar en hebben samen een oppervlakte van minstens 5 are (500 m²). Een

⁵⁸ Voluit: decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten, B.S. 13 september 1995.

bedrijfsgebouw is een gebouw of deel van een gebouw waar een economische activiteit plaatsvindt of plaatsvond. Twee elementen in de definitie zijn doorslaggevend:

1. de perceeloppervlakte van het complex is minstens 500 m²;
2. het gebouw wordt of werd gebruikt voor een economische activiteit (omschreven als “iedere industriële, ambachtelijke, handels-, diensten-, landbouw- of tuinbouw-, opslag- of administratieve activiteit”).

Zo hoort een leegstaand schoolgebouw op een perceel (of een complex van percelen) van meer dan 500 m² in het gemeentelijke leegstandsregister thuis, omdat er geen economische activiteit plaatsvindt of -vond. Een leegstaande winkel met een woning op een perceel van meer dan 500 m² is daarentegen een leegstaande bedrijfsruimte die enkel het gewest kan inventariseren.

12.3.2 Leegstaande panden die men nergens kan opnemen: twee lacunes

Er zijn als gezegd geen overlappingsen in de wetgeving over leegstaande woningen en gebouwen en over leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten, maar wel twee lacunes, d.w.z. uitzonderingen die noch in de gewestelijke inventaris noch in het gemeentelijk register kunnen worden opgenomen. De eerste is een leegstaand bedrijfsgebouw met een bewoonde maar niet afsplitsbare woning. De tweede lacune is een leegstaande woning bij een bedrijfsruimte die verder nog in gebruik is. Het gaat in beide gevallen dus om “gemengde” sites waar een woning en een bedrijfsgebouw (of meerdere bedrijfsgebouwen samen) bij elkaar horen, maar waar slechts één van beide leegstaat.

12.3.2.1 Het bedrijfsgedeelte staat leeg, de woning is bewoond

Een perceel met daarop een leegstaand bedrijfsgebouw en een woning (dus met een economische activiteit en op een perceeloppervlakte van 500 m² of meer) is uitgesloten van inventarisatie door het gewest als die woning van de eigenaar is, nog effectief wordt benut als verblijfplaats en bovendien ook niet afsplitsbaar is zonder de bouwfysische integriteit aan te tasten. Dat volgt uit artikel 2, 1° van het decreet van 19 april 1995: “uitgesloten is het perceel waarop zich een bedrijfsgebouw bevindt waarin de woning van de eigenaar een niet-afplitsbaar onderdeel uitmaakt en dat nog effectief wordt benut als verblijfplaats.” Wat afsplitsbaar is, is gedefinieerd in het uitvoeringsbesluit van dit decreet:⁵⁹ “een woning wordt als afsplitsbaar beschouwd ten opzichte van het bedrijfsgebouw indien zij na sloping van het bedrijfsgebouw als een afzonderlijke volwaardige woning kan worden beschouwd die voldoet aan de bouwfysische vereisten.”

Maar zo’n leegstaand bedrijfsgebouw kan evenmin in het gemeentelijk leegstandsregister komen. Dat volgt uit artikel 2.12, tweede lid van de Vlaamse Codex Wonen: bedrijfsruimten die op grond van artikel 2, 1° van het decreet van 19 april 1995 uitgesloten zijn van de toepassing van dat decreet kan een gemeente evenmin als leegstaande woningen of gebouwen beschouwen in de zin van de Vlaamse Codex Wonen.

⁵⁹ Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juli 1997 tot uitvoering van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten, artikel 3, §2.

Dit vormt weliswaar een bijzonder geval, maar zo uitzonderlijk is het niet. Hieronder vallen alle bedrijfsruimten (onder meer boerderijen, ateliers) waar geen economische activiteit meer plaatsvindt, maar die onlosmakelijk verbonden zijn met de woning die door de eigenaar wordt bewoond. Ze zijn daardoor zowel van de gemeentelijke leegstandsregistratie als van de gewestelijke inventarisatie van bedrijfsruimten uitgesloten. Het maakt overigens niet uit of de eigenaar de woning als hoofdverblijfplaats gebruikt (en er ingeschreven is) of enkel maar als (tweede) verblijf.

Bij leegstaande gebouwen in de zin van de Vlaamse Codex Wonen bestaat een analoge uitzondering voor bewoonde woningen bij een gebouw dat dient voor bedrijvigheid (zie hoofdstuk 3.2.2). Die uitzondering is echter niet volledig gelijklopend. Bij een bedrijfsruimte in de zin van het decreet Leegstaande en Verwaarlozing van bedrijfsruimten (dus op een perceel van 500 m² of meer) telt de eigendomsstatus: de bewoonde woning moet eigendom zijn van dezelfde eigenaar die ook de bedrijfsgebouwen bezit. Het speelt geen rol of die eigenaar ooit zelf in het bedrijf heeft gewerkt of het bedrijf bijvoorbeeld pas gekocht heeft na de stopzetting van de activiteiten. Voor een leegstaand gebouw (dus op een perceel kleiner dan 500 m²) is daarentegen niet van belang of de bewoner ook eigenaar is van het gebouw (hij kan bijv. ook huurder zijn), maar wel of hij een band heeft met de economische activiteit die er vroeger plaatsvond. Is de bewoner niet de beoefenaar van de laatste economische activiteit, is het gebouw als leegstaand te beschouwen, om het even of die bewoner eigenaar is of niet.

Dat heeft enkele merkwaardige gevolgen. Een leegstaande boerderij met een bewoonde maar niet afsplitsbare woning op een perceel van minder dan 500 m² zal als leegstaand gelden als de bewoner niet de oorspronkelijke landbouwer is. Die boerderij zal dus opgenomen kunnen worden in het gemeentelijk leegstandsregister. Maar als diezelfde boerderij op een perceel staat dat groter is dan 500 m², dan maakt het niet uit wie de bewoner is (de oorspronkelijke landbouwer of iemand anders), zolang het woongedeelte maar bewoond is (het verblijf is van de eigenaar). In dat geval zal de boerderij niet opgenomen kunnen worden, noch op de gewestelijk inventaris noch op het gemeentelijke leegstandsregister.

12.3.2.2 Het bedrijfsgedeelte is in gebruik, maar de woning staat leeg

De tweede lacune is een leegstaande woning bij een bedrijfsgebouw. Deze lacune komt mogelijk nog vaker voor dan de eerste. Voor een afsplitsbare woning bij een bedrijfsruimte (bv. vrijstaand of bouwfysisch stabiel, ook als de bedrijfsruimte afgebroken zou worden) is de regel: zolang die woning in handen is van dezelfde eigenaar als de bedrijfsgebouwen, valt ze onder de gewestelijke regels voor de inventarisatie van leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten. Dat volgt uit de decretale definitie van bedrijfsruimte: “de verzameling van alle percelen waarop zich minstens één bedrijfsgebouw bevindt, als één geheel te beschouwen en die toebehoren aan dezelfde eigenaar” (artikel 2, 1° van het decreet van 19 april 1995). Als er op die reeks percelen een woning staat die bij dat geheel hoort (bijv. een conciërgewoning, de woning van de bedrijfsleider of die van de landbouwer die op de boerderij werkt), dan is de woning een onderdeel van de bedrijfsruimte, en bedrijfsruimten kan een gemeente niet opnemen in het gemeentelijk leegstandsregister. Het speelt geen rol of de woning op een apart kadastraal perceel staat, of de woning vrijstaand is of niet, of er ooit iemand anders in gewoond heeft die niets met het bedrijf te maken heeft.

De gewestelijke inventarisatie beoordeelt echter enkel of het bedrijfsgedeelte leegstaat (of meer dan 50% van de vloeroppervlakte niet gebruikt wordt in overeenstemming met de functie). Als dat niet het geval is en het bedrijf is nog in gebruik, dan zal het Vlaams Gewest de bedrijfsruimte niet opnemen in de gewestelijke inventaris. Het al of niet bewonen (of gebruiken) van de woning bij het bedrijf speelt geen enkele rol. Omdat de woning echter bij het bedrijf hoort (d.w.z. op een perceel staat dat hoort bij een verzameling van percelen waarop zich minstens een bedrijfsgebouw bevindt en die toebehoren aan dezelfde eigenaar), kan de woning ook niet opgenomen worden in het gemeentelijke leegstandsregister.

Verkoopt een eigenaar de woning afzonderlijk van de bedrijfsruimte, en staat die woning daarna leeg, dan komt ze in aanmerking voor opname in het gemeentelijke leegstandsregister (de woning staat weliswaar nog bij de bedrijfsruimte, maar hoort niet meer bij de percelen die in handen zijn van dezelfde eigenaar).

Bovendien geldt voor bedrijfsruimten niet noodzakelijk dat ze gebruikt moeten worden volgens hun functie, zoals dat bij leegstaande gebouwen in de Vlaamse Codex Wonen wel het geval is. In het decreet Leegstand en Verwaarlozing van Bedrijfsruimten van 19 april 1995 staat leegstand immers anders gedefinieerd: een bedrijfsruimte is geheel of gedeeltelijk leegstaand “vanaf het ogenblik dat meer dan 50 % van de totale vloeroppervlakte van de bedrijfsgebouwen niet effectief wordt benut” (artikel 2, 3°). Wat telt om het te inventariseren is dus het gebruik tout court, niet het specifieke gebruik volgens een welbepaalde functie die bepaald is in de vergunning of in akten of bescheiden. Ook als de bedrijfsgebouwen van bijvoorbeeld een boerderij (op 500 m² of meer) in gebruik zijn als opslagruimte voor een transportbedrijf, is de bedrijfsruimte niet leegstaand. Dat zou voor een gebouw (op minder dan 500 m²) volgens de Vlaamse Codex Wonen geen gebruik volgens de functie zijn, en dus als leegstand gelden.

Als een bedrijfsruimte echter eenmaal opgenomen is in de inventaris van leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten, speelt de functie echter wel degelijk een rol. De bedrijfsruimte wordt uiteraard maar uit de inventaris geschrapt als de volledige of gedeeltelijke leegstand beëindigd wordt, maar sinds 1 oktober 2021 wordt daarbij “alleen de wettelijk toegestane benutting van het bedrijfsgebouw in aanmerking genomen” (artikel 11, 1° van het decreet Leegstand en Verwaarlozing van Bedrijfsruimten). Een leegstaande boerderij die opgenomen is als leegstaande bedrijfsruimte, kan dus maar geschrapt worden als minstens 50% van de vloeroppervlakte voor landbouw wordt gebruikt. Deze schrappingsvoorwaarde is dan weer wel analoog met de leegstaande gebouwen uit de Vlaamse Codex Wonen.

12.4 VERWAARLOOSDE WONINGEN EN GEBOUWEN

Verwaarloosde woningen en gebouwen zijn sinds 1 januari 2017 net als leegstaande woningen en gebouwen een zuiver gemeentelijke bevoegdheid. Hier geldt dezelfde afbakening ten opzichte van leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten zoals hierboven in hoofdstuk 12.3 al is besproken. Ook hier zijn overlappingsen of dubbele opnames (door gemeente en gewest) uitgesloten.

Binnen een gemeente kan een woning of een gebouw echter tegelijk in het leegstandsregister en in het register van verwaarloosde woningen en gebouwen staan. De regelgeving sluit een gelijktijdige opname in beide registers niet uit. Het gaat immers om verschillende problemen, die beide hinderlijk zijn en elk apart bestreden kunnen worden: een woning die leegstaat, kan in goede staat zijn, maar kan ook (aan de buitenkant) ernstige en storende gebreken en tekenen van verval vertonen. In dat geval is ook een opname in het register van verwaarloosde woningen en gebouwen aangewezen. Omgekeerd zullen verwaarloosde woningen en gebouwen vaak leegstaan, maar niet altijd.

Het leegstandsreglement en het verwaarlozingsreglement zijn twee instrumenten die elkaar kunnen aanvullen. Verwaarlozing stelt men vast door een inspectie van de buitenkant van een pand; leegstand kan men ook door middel van administratief onderzoek op het spoor komen (via het bevolkingsregister, het handelsregister, het ontbreken van aansluitingen op nutsvoorzieningen enz.). Beide problemen kunnen ook in eenzelfde screening per straat opgespoord worden.

Als een gemeente van plan is om leegstaande panden die ook nog eens verwaarloosd zijn tegelijk op te nemen in beide registers, is het raadzaam om dat expliciet te voorzien in beide reglementen (op leegstand resp. op verwaarlozing).

Als men een pand effectief in beide registers opneemt, is het verder van belang om twee aparte opnameattesten met vaststellingen te maken. Bepaalde tekenen van verwaarlozing kunnen in de praktijk ook indicaties voor leegstand zijn (bv. gebroken ruiten of dichtgespijkerde toegangen), maar het moet voor de eigenaar altijd duidelijk zijn wat precies wordt belast en wat hij voor elke belasting apart moet ondernemen om ze te voorkomen. Een identieke akte of verslag met vaststellingen die tegelijk leegstand en verwaarlozing moeten aantonen, zou een rechter kunnen interpreteren als een en hetzelfde feit dat door dezelfde overheid in het hetzelfde jaar twee keer belast wordt, wat indruist tegen het gangbare rechtsbeginsel “non bis in idem” (hetzelfde feit kan niet twee keer belast of bestraft worden).

12.5 ONGESCHIKTE EN ONBEWOONBARE WONINGEN

Woningen die opgenomen zijn in de gewestelijke inventaris van ongeschikte en onbewoonbare woningen kan men niet opnemen in het gemeentelijke leegstandsregister. Artikel 2.13 van de Vlaamse Codex Wonen sluit dit formeel uit. Dit is consequent met de regelgeving voor veiligheid en basiscomfort in woningen. Een woning opnemen in het leegstandsregister en belasten heeft immers als doel de woning opnieuw te laten bewonen. Als die woning echter ongeschikt of onbewoonbaar verklaard is, is bewoning niet wenselijk en verhuring zelfs strafbaar. Pas als een woning niet langer ongeschikt of onbewoonbaar is, maar blijft leegstaan, is een opname in het leegstandsregister mogelijk.

Het omgekeerde is wel mogelijk: een woning die eerst is opgenomen in het leegstandsregister, kan daarna ook worden opgenomen in de inventaris van ongeschikte en onbewoonbare woningen.

Er kunnen zich dus twee situaties voordoen:

1. Een woning is opgenomen in de gewestelijke inventaris van ongeschikte en onbewoonbare woningen en komt daarna leeg te staan:

- De woning kan niet worden opgenomen in het leegstandsregister, ook niet als ze in de feiten leegstaat.
 - Als de woning wordt geschrapt uit de gewestelijke inventaris van ongeschikte en onbewoonbare woningen, moet de eventuele leegstand nog vastgesteld worden. Eventuele eerdere vaststellingen kunnen niet worden gebruikt.
2. Een woning is opgenomen in het leegstandsregister en wordt daarna ongeschikt of onbewoonbaar verklaard: de woning kan wel worden opgenomen in de gewestelijke inventaris van ongeschikte en onbewoonbare woningen, en blijft intussen ook opgenomen in het leegstandsregister. Schrapping uit het leegstandsregister is pas mogelijk als de woning minstens zes maanden effectief bewoond is, wat in de praktijk eerst een opheffing van de ongeschiktheid of onbewoonbaarheid vergt.

In de praktijk is het niet zo vanzelfsprekend om een woning die leegstaat ook ongeschikt en onbewoonbaar te verklaren en in de inventaris op te nemen. In de procedure ongeschikt- en onbewoonbaarheid is er voor een onderzoek ter plaatse immers toestemming nodig om de woning te betreden. De meeste eigenaars zullen wel niet geneigd zijn die toestemming te geven.

Het meest voorkomende geval waarbij een woning na opname in het leegstandsregister ook ongeschikt of onbewoonbaar verklaard wordt, is wanneer de burgemeester optreedt op basis van artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet. Volgens dat artikel kan de burgemeester optreden bij acuut gevaar in het kader van het algemeen belang, de veiligheid en openbare orde. Zo bijvoorbeeld als een auto tegen een gevel gebotst is, of na een ontploffing waardoor de stabiliteit van de woning in gevaar is.

Wat ook kan, maar in de praktijk weinig voorkomt, is dat een leegstaande woning opnieuw wordt bewoond, maar nog geen zes maanden. Een woning kan immers maar geschrapt worden als ze ten minste zes opeenvolgende maanden wordt bewoond. In die periode van zes maanden blijft de woning op het leegstandsregister staan en kan er eventueel een klacht komen of kan naar aanleiding van een aanvraag voor een huursubsidie toch nog een procedure ongeschikt- en onbewoonbaarheid opgestart worden, en kan de woning na een besluit op de inventaris terechtkomen.

12.6 GEMEENTELIJKE REGISTERS COMBINEREN

Het is juridisch mogelijk om met één reglement verschillende registers en belastingen te organiseren (bijv. een belasting op leegstand, verwaarlozing en ongeschiktheid/onbewoonbaarheid onderbrengen in één reglement op verkrotting). Dat lijkt beleidsmatig transparant, maar is het niet. Het leegstandsregister heeft namelijk een specifieke juridische basis in een apart hoofdstuk van de Vlaamse Codex Wonen, met specifieke rechtsgevolgen, die anders zijn voor verwaarlozing of een ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring. Het is vaak ook niet zinvol om identieke vrijstellingsmogelijkheden te voorzien voor al deze feiten. Zo kan een vrijstelling van de belasting op leegstand zinvol zijn voor eigenaars die binnen afzienbare tijd mogelijk nog terugkeren naar hun woning (bijv. omdat ze in een instelling verblijven), maar in het geval van een verwaarloosde of onbewoonbaar verklaarde woning is dat wellicht veel minder gepast. Tot slot is het belangrijk dat het voor eigenaars duidelijk is

waarom hun pand op welk register staat en wat de gevolgen zijn. Een reglement over meerdere registers bemoeilijkt dat.

In plaats van één enkel reglement voor verschillende registers kan een gemeente beter met een visienota of actieplan haar woonbeleid schetsen. Er is wel degelijk een verband tussen al deze registers, want allemaal bewaken ze dat woningen en de woonomgeving niet verloederen, zij het elk voor een eigen facet. Een afstemming van de registers op elkaar, en ook van de aanpak, is belangrijk om succes te boeken.

Als de gemeente toch een overkoepelend reglement wil, maakt ze daarin best een duidelijk onderscheid tussen de verschillende registers. De gemeente mag in geen geval gebouwen en woningen opnemen in het leegstandsregister die niet voldoen aan de definitie van leegstand van artikel 2.10 van de Vlaamse Codex Wonen.

Een andere mogelijkheid is om weliswaar met aparte registerreglementen te werken, maar de beroepsmogelijkheden tegen opname en de procedure voor de schrapping op elkaar af te stemmen. Opgelet: dat is enkel mogelijk voor leegstand en verwaarlozing. Voor ongeschikt en onbewoonbaar verklaarde woningen is het Vlaams gewest als enige bevoegd om een inventaris te maken, ook als de gemeente een eigen belasting heeft. De bezwaarprocedure tegen de belasting is bovendien al geregeld voor alle gemeentelijke belastingen in het Invorderingsdecreet van 30 mei 2008.