# college van burgemeester en schepenen

Zitting van 16 september 2022

**Besluit** **GOEDGEKEURD**

A-punt Stadsontwikkeling / Vergunningen

---

**Samenstelling**
de heer Bart De Wever, burgemeester
de heer Koen Kennis, schepen; mevrouw Jinnih Beels, schepen; mevrouw Annick De Ridder, schepen; mevrouw Nabilla Ait Daoud, schepen; de heer Karim Bachar, schepen; de heer Peter Wouters, schepen; mevrouw Elisabeth van Doesburg, schepen; mevrouw Erica Caluwaerts, schepen; de heer Tom Meeuws, schepen
de heer Sven Cauwelier, algemeen directeur

**Zijn verontschuldigd:**
de heer Karim Bachar, schepen

---

| | | |
|---|---|---|
| **29** | **2022_CBS_06496** | **Omgevingsvergunningen – Vereenvoudiging van het vergunningsproces: omgevingsaanvraag versus vermoeden van vergunning - Principebesluit. Opheffing - Goedkeuring** |

## Motivering

**Gekoppelde besluiten**

- 2015_CBS_05864 - Vergunningen - Aanvragen vermoeden van vergunning - Beoordelingskader - Goedkeuring

**Aanleiding en context**

De laatst vergunde toestand is een belangrijk onderdeel van een aanvraag tot omgevingsvergunning. Deze toestand is het vertrekpunt voor de bepaling van alle wijzigingen, handelingen en werken. Zonder gegevens over de laatst vergunde toestand is het onmogelijk om het voorwerp van de nieuwe aanvraag op te maken.

De onduidelijkheid over de laatst vergunde toestand en de geacht vergunde toestand zorgen tot op de dag van vandaag nog steeds voor verwarring bij de aanvrager bij het samenstellen van een dossier.

Het beleid en de afdeling Stadsontwikkeling/Omgeving willen een partnerschap opzetten om met de aanvragers deze verwarrende situatie op te lossen en hen wegwijs te maken in de beschikbare digitale tools om de aanspraak op het vermoeden van vergunning te kunnen staven. Naast een geïntegreerde interne aanpak en de diepgaande digitale ontsluiting van de beschikbare plannen en informatie naar de aanvrager toe zijn er ook beleidsprincipes vereist.

**Juridische grond**

Iedere constructie waarvan aangetoond is dat ze gebouwd werd voor 22 april 1962 ofwel tussen deze en voor de eerste invoering van het gewestplan (3 oktober 1979, van kracht 9 november 1979), dient te worden opgenomen in het vergunningenregister als “vergund geacht” in toepassing van artikel 5.1.3. §1 en §2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening.



Grote Markt 1 - 2000 Antwerpen
info@antwerpen.be

**Regelgeving: bevoegdheid**
Het college is bevoegd in het kader van de opmaak van het vergunningenregister en de actieve onderzoekplicht in toepassing van artikel 5.1.3 §1 en §2, en artikel 7.6.2. §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

**Argumentatie**
Door de steeds toenemende werkdruk en de steeds complexer wordende regelgeving is een efficiëntieslag nodig in het proces 'verlenen van een omgevingsvergunning', om een kwalitatieve klantenwerking te kunnen versterken. De uitgewerkte voorstellen vereenvoudigen niet alleen de beoordeling van omgevingsvergunningsaanvragen maar geven de klant reeds in een veel vroeger stadium een transparant beeld op het te voeren proces waardoor een efficiëntieslag in de klantenwerking wordt gerealiseerd.

Door het verminderen van klachten en frustraties van de klant en het vermijden van verkeerd gevoerde vergunningsprocedures kan het personeel van de afdeling Omgeving efficiënter worden ingezet op de kerntaak, namelijk het behandelen en beoordelen van omgevingsvergunningsaanvragen.

In het voorjaar 2022 werd op volgende punten gewerkt door de afdeling Omgeving:

**1. Benchmark met Gent en andere centrumsteden**

In Gent worden aanvragers maximaal toegeleid naar de omgevingsvergunning in plaats van naar een opname in vergunningenregister . Er wordt ingezet op een doorgedreven voorbespreking om in dialoog met de aanvrager te treden om de laatst vergunde toestand te bepalen.

Tegelijk heeft Gent een aantal jaren geleden ingezet op een grootschalige opname in het vergunningen register van alle bewezen constructies van voor 1962. Vermits hierbij geen uitspraken werden gedaan over de functie en/of het aantal woongelegenheden, dient over deze elementen nog steeds een beoordeling te gebeuren. Uit praktijkervaring blijken dit de elementen te zijn die van belang zijn om het voorwerp van een aanvraag te kunnen bepalen.

Ook in de andere centrumsteden zien we dat er wordt ingezet op het uitklaren van de laatste vergunde toestand (of geacht vergunde toestand) tijdens de voorbesprekingen, om dit onderzoek te vermijden wanneer de procedure lopende is.

**2. Invoeren van een formeel advies in een vroeg stadium in het proces**

Alle knelpunten geacht vergund waarmee de aanvrager in Antwerpen geconfronteerd wordt,  werden in beeld gebracht door middel van een evaluatie van de huidige werking.

Naar aanleiding hiervan werden volgende interne werkingsafspraken gemaakt:

- Bij de opdracht van team geacht vergund ligt de nadruk op begeleiding in een vroeg stadium van het proces;
- Team geacht vergund levert een formeel advies af. Dit formeel advies bevat een uitspraak over de constructie, de functie en het aantal woongelegenheden. Met dit afgeleverde formeel advies kunnen de verschillende functiegroepen aan de slag in het kader van advisering of beoordeling;
- Het formeel advies vermoeden van vergunning wordt reeds in de fase van volledigheidsonderzoek opgemaakt of zelfs bij voorkeur in de fase van voorbespreking. Zodoende is het mogelijk om voor aanvragen tot omgevingsvergunningen in een zeer vroeg stadium het correcte voorwerp te bepalen.

Aan de hand van dit formeel advies kan beoordeeld worden of een bepaalde constructie beschouwd kan worden als hoofdzakelijk vergund.

**3. Beleidsprincipes voor stad Antwerpen**


Grote Markt 1 - 2000 Antwerpen
info@antwerpen.be

Naast een aanpassing van de interne werkwijze, moeten aanvragers in de mogelijkheid gesteld worden om op een snelle en eenvoudige wijze rechtszekerheid te verschaffen over de constructie (volume), functie en aantal woongelegenheden in een bepaald pand.

Deze doelstelling kan gerealiseerd worden door het hanteren van volgende beleidsprincipes :

### 3.1. Indienen van een omgevingsvergunningaanvraag is uitgangspunt bij werken

Wanneer een aanvrager nog vergunningsplichtige werken wenst uit te voeren aan het te onderzoeken pand, dan wordt het onderzoek naar de laatst vergunde toestand of geacht vergunde toestand meegenomen in het stadium van de voorbespreking, wat uiteindelijk dient te leiden tot het indienen van een omgevingsvergunning. Het doorlopen van een aparte procedure tot opname in het vergunningenregister is bijgevolg in dit geval niet nodig.

Wanneer de gewenste toestand van een constructie in aanmerking komt voor een vergunning volgens de op het moment van beoordeling geldende regelgeving, dan kan tijdens de beoordeling van de aanvraag tot omgevingsvergunning abstractie worden gemaakt van de laatst vergunde of geachte toestand en wordt de aanvraag tot omgevingsvergunning in zijn geheel als een nieuwe constructie beschouwd en beoordeeld. Indien getwijfeld wordt of een schending van de rechten van derden aan de orde zou kunnen zijn, wordt ervoor gekozen om een vergunningsprocedure met openbaar onderzoek te voeren.

### 3.2. Gemoedsrustdossiers

Een bestaande constructie kan slechts in zijn geheel worden opgenomen in het vergunningenregister. Een bestaande constructie waarvan wordt aangetoond door de aanvrager dat de bestaande toestand in zijn geheel overeenkomt met een bewezen toestand van voor 9 november 1979, dan valt de constructie in zijn geheel onder het vermoeden van vergunning.

Deze aanvragen kunnen als ‘gemoedsrustdossiers’ worden beschouwd, gezien dergelijke dossiers voor een transparante en duidelijke rechtszekerheid zorgen. Bij de beoordeling van deze dossiers worden volgende uitgangspunten gehanteerd:

a) Vrijgestelde werken vallen onder het vermoeden van vergunning

Wanneer in het kader van de beoordeling van een aanvraag tot opname in het vergunningenregister wijzigingen worden vastgesteld én deze wijzigingen zijn op moment van de beoordeling niet-vergunningplichtig dan vallen de niet-vergunningplichtige wijzigingen onder het vermoeden van vergunning.

b) Vergunningsplichtige wijzigingen zonder invloed op het hoofdzakelijk vergund karakter verlopen via een aanvraag vermoeden van vergunning

Wanneer er in de loop van de tijd vergunningsplichtige wijzigingen werden doorgevoerd en waarvan is aangetoond dat deze werden uitgevoerd voor 9 november 1979 en nog steeds bestaan, dan kunnen deze wijzigingen onder het vermoeden van vergunning vallen, wanneer wordt aangetoond dat deze wijzigingen geen invloed hebben op het hoofdzakelijk vergund karakter van het gebouw.

Om te bepalen of een bepaalde wijziging een invloed heeft op het hoofdzakelijk vergund karakter, dient geval per geval te worden beoordeeld.

Werken waarvan niet aangetoond is dat ze werden uitgevoerd voor 9 november 1979 maar geen invloed hebben op het hoofdzakelijk vergund karakter, worden eveneens opgenomen in het vergunningenregister.

Wijzigingen met een invloed op het hoofdzakelijk vergund karakter dienen voorwerp te zijn van een aanvraag tot omgevingsvergunning en komen dus niet in aanmerking voor een opname in het vergunningenregister via een aanvraag vermoeden van vergunning.

c) Onderzoek naar het praetoriaans vermoeden van vergunning

Het vermoeden van vergunning uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) heeft louter betrekking op constructies. Bij een vermoeden van vergunning wordt een onderzoek gevoerd of voor de bestaande constructie voldoende werd aangetoond dat ze werden gebouwd voor 9 november 1979.

Naast de constructies is het van belang een uitspraak te kunnen doen over de functie en het aantal woongelegenheden in de constructie. Deze beoordeling houdt in dat wordt gekeken naar de historische inwerkingtreding van de verschillende vergunningsplichten (bijv. 1984 voor de functiewijzigingen, 2000 voor het vermeerderen van het aantal woongelegenheden).

Op basis van dit onderzoek kan een uitspraak gedaan worden over de geacht vergunde functies en het aantal woongelegenheden van na 9 november 1979 die onder het vermoeden van vergunning vallen.

### 3.3. Dossiersamenstelling voor de aanvraag tot opname in het vergunningenregister

In een aantal gevallen is een opname in het vergunningenregister toch via een vermoeden van vergunning te overwegen. Door een gebrek aan een concreet uitvoeringsbesluit op Vlaams niveau over de dossiersamenstelling van een aanvraag tot vermoeden van vergunning, wordt er op dit moment een groot deel van de werktijd besteed aan de discussie met de klant over de samenstelling van het aanvraagdossier. Er kan een enorme tijdswinst geboekt worden in de doorlooptijd van een aanvraag tot opname in het vergunningenregister wanneer de dossiersamenstelling op Vlaams niveau wordt bepaald.

In afwachting daarvan is het wenselijk dat het college een eigen principebeslissing neemt over de dossiersamenstelling. Dit principe heeft een rechtstreekse impact op de doorlooptijd van een aanvraag tot opname in het vergunningenregister.

De dossiersamenstelling voor een aanvraag tot opname in het vergunningenregister met de noodzakelijke stukken die een kwalitatieve beoordeling van een aanvraag tot opname mogelijk maken, is de volgende:

- Digitale tekeningen van de huidige toestand (in PDF) op een gebruikelijke schaal (1/50 of 1/100):
    - plattegronden van elke bouwlaag, ook ondergronds en daklaag, met vermelding van functie van elke ruimte en de belangrijkste maten;
    - snede met vermelding van belangrijkste hoogtes;
    - tekeningen van alle buitengevels met vermelding van belangrijkste maten;
    - digitaal inplantingsplan (PDF) op een gebruikelijke schaal (1/500 of 1/1000);
    - foto's van de buitengevels. (JPG of PNG).
- Bijkomende dossierstukken kunnen worden opgevraagd door de dossierbehandelaar, indien het noodzakelijk is om de aanvraag te beoordelen.

### 3.4. Dossiersamenstelling aanvraag tot omgevingsvergunning

In de huidige Vlaamse regelgeving wordt voorzien dat wanneer de bestaande toestand afwijkt van de laatst vergunde toestand, de laatst vergunde toestand dient opgetekend te worden in een aparte plannenset.

Het is van groot belang dat de laatst vergunde toestand of de geacht vergunde toestand reeds in het voortraject voorafgaand aan het indienen van een aanvraag tot omgevingsvergunning wordt uitgeklaard. De laatst vergunde toestand heeft immers impact op het bepalen van het voorwerp van de aanvraag tot omgevingsvergunning.

In dit voortraject dient de aanvrager bijgevolg maximaal toegang te kunnen hebben tot de ontsloten data om een laatst vergunde of geacht vergunde toestand te kunnen opmaken.

De ontsloten data zijn:

- gedigitaliseerde bouwdossiers;
- toegang tot Felixarchief via Percelen Informatie Platform (PIP);
- historische bronnen (kadastergegevens; luchtfoto's, ...).

### 3.5. Conclusie beleidsprincipes stad Antwerpen


Grote Markt 1 - 2000 Antwerpen
info@antwerpen.be

De toepassing van de bovenstaande beleidsprincipes heeft de volgende te verwachten efficiëntiewinst tot gevolg:

- Er wordt vermeden dat de aanvrager een dubbel traject via een vermoeden van vergunning én een omgevingsvergunning dient te lopen om rechtszekerheid te krijgen over de bestaande toestand van een pand.
- Een volledige opname in het vergunningenregister zonder uitsluitingen vergroot de rechtszekerheid voor de aanvrager. Er dienen na de opname in het vergunningenregister geen bijkomende stappen ondernomen te worden (bijvoorbeeld: indienen van een melding of een aanvraag tot omgevingsvergunning).
- De geacht vergunde toestand is duidelijk voor alle betrokken actoren (aanvrager, dossierbehandelaar, derde belanghebbende, …) in een vroeg stadium.
- De vastgoedinformatie is volledig en up to date, gezien enkel volledige opnames gebeuren in het vergunningenregister.
- Er worden minder dossiers onvolledig verklaard

**4. Onderzoek naar aanpassing vermoeden van vergunning door Vlaanderen**

Op dit moment zijn er twee belangrijke data die in de regelgeving rond vermoeden van vergunning zijn terug te vinden:

- Datum inwerkingtreding wet op de stedenbouw (i.e. 22 april 1962);
- Datum inwerkingtreding van het gewestplan Antwerpen (i.e. 9 november 1979).

Bestaande constructies waarvan kan worden aangetoond dat ze gebouwd werden voor de inwerkingtreding van de wet op de stedenbouw (1962), kunnen via een onweerlegbaar vermoeden van vergunning worden opgenomen in het vergunningenregister.

Bestaande constructies waarvan kan worden aangetoond dat ze gebouwd werden na de inwerkingtreding van de wet op de stedenbouw (1962), maar voor de inwerkingtreding van het gewestplan (1979), kunnen via een weerlegbaar vermoeden van vergunning worden opgenomen in het vergunningenregister. Enkel een pv van minder dan 5 jaar oud, een niet-anoniem bezwaarschrift of een rechterlijke uitspraak die het vergund karakter van een constructie tegenspreekt kunnen als tegenbewijs gehanteerd worden.

Alle vergunningsplichtige werken, wijzigingen en handelingen waarvan bewezen is dat ze werden uitgevoerd na de inwerkingtreding van het gewestplan Antwerpen (9 november 1979), kunnen niet onder het vermoeden van vergunning vallen.

Om een beroep te kunnen doen op het vermoeden van vergunning dient de aanvrager aan te tonen dat een bepaalde constructie bestaand en in de huidige vorm reeds bestond van voor 1962 (onweerlegbaar vermoeden) of 1979 (weerlegbaar vermoeden).

**4.1. Voorstel aanpassing uiterste datum weerlegbaar vermoeden**

De uiterste toepassingsdatum voor het vermoeden van vergunning wordt momenteel gelinkt aan de inwerkingtreding van het gewestplan. Op Vlaams grondgebied zijn er een 20-tal verschillende gewestplannen van kracht met elk een eigen van elkaar verschillende datum van inwerkingtreding.

In het kader van het gelijkheidsbeginsel is het van belang dat in Vlaanderen de uiterste toepassingsdatum op het ganse grondgebied dezelfde datum is.

Er wordt voorgesteld om voor het ganse Vlaamse grondgebied de datum van 9 september 1984 (inwerkingtreding van de invoering van de vergunningsplicht voor bepaalde functiewijzigingen) te hanteren.


Grote Markt 1 - 2000 Antwerpen
info@antwerpen.be

Deze aanpassing laat de aanvrager ook toe om een beroep te doen op meer recente administratieve documenten die te dateren zijn van voor 1984. Gezien de administratieve periode van voor 1979 vaak niet consequent gedocumenteerd is of vaak grote onduidelijkheden of zelfs fouten bevat.

Een aanpassing van deze datum ligt niet binnen de bevoegdheid van het college en dient het voorwerp te zijn van een decretale aanpassing.

**4.2. Voorstel invoering van een vereenvoudigd vermoeden van vergunning**

In de huidige regelgeving wordt op dit moment gewerkt met twee soorten van vermoeden van vergunning: een onweerlegbaar vermoeden tot 1962 en een weerlegbaar vermoeden tot 1979.

In het kader van een onderzoek van het vermoeden van vergunning dient door het bestuur steeds een onderzoek te doen naar alle wijzigingen aan een bestaande constructie tot en met 1979. Het onderscheid tussen het onweerlegbaar vermoeden en het weerlegbaar vermoeden is op dit moment dus in de Antwerpse praktijk eerder een formalistisch onderscheid op vlak van weerlegbaarheid.

Gezien er toch steeds een volledig onderzoek dient te gebeuren van alle wijzigingen kan de huidige regeling van het vermoeden van vergunning worden vereenvoudigd via het invoeren van een onweerlegbaar vermoeden tot 1979 (1984). Dergelijke aanpassing betekent een aanzienlijke administratieve vereenvoudiging en verduidelijking van de mogelijke opties voor een aanvrager om rechtszekerheid te bekomen voor een bestaande constructie.

De impact van deze optie dient evenwel verder onderzocht te worden naar de impact op de bestaande woonkwaliteit en het historisch passief aan stedenbouwkundige misdrijven en inbreuken. Een onweerlegbaar vermoeden van vergunning betekent dat er abstractie dient gemaakt te worden van de op moment van beoordeling geldende voorschriften op vlak van woonkwaliteit en kan een eventuele verschoning van stedenbouwkundige misdrijven en inbreuken betekenen.

Het college geeft opdracht aan de afdelingen Stadsontwikkeling/Juridische dienst en Stadsontwikkeling/Omgeving om deze impact te (laten) onderzoeken en de conclusie van dit onderzoek voor te leggen aan de bevoegde schepen voor ruimtelijke ordening.

**Financiële gevolgen**
Nee

## Besluit

**Artikel 1**
Het college beslist om haar besluit van 10 juli 2015 (2015_CBS_05864) op te heffen.
**Artikel 2**
Het college beslist de beleidsprincipes voor de stad Antwerpen in het kader van het bepalen van het procesverloop tussen een aanvraag tot opname in het vergunningenregister en een aanvraag tot omgevingsvergunning goed te keuren.
**Artikel 3**
Het college beslist de dossiersamenstelling voor een aanvraag tot opname in het vergunningenregister als volgt te bepalen:
- Digitale tekeningen van de huidige toestand (in PDF) op een gebruikelijke schaal (1/50 of 1/100):
    - plattegronden van elke bouwlaag, ook ondergronds en daklaag, met vermelding van functie van elke ruimte en de belangrijkste maten;
    - snede met vermelding van belangrijkste hoogtes;
    - tekeningen van alle buitengevels met vermelding van belangrijkste maten;

- digitaal inplantingsplan (PDF) op een gebruikelijke schaal (1/500 of 1/1000);
- foto's van de buitengevels. (JPG of PNG).

- Bijkomende dossierstukken kunnen worden opgevraagd door de dossierbehandelaar, indien het noodzakelijk is om de aanvraag te beoordelen.

**Artikel 4**

Het college geeft opdracht aan:

| dienst | opdracht |
|---|---|
| Stadsontwikkeling/Juridische dienst en Stadsontwikkeling/Omgeving | 1. te (laten) onderzoeken wat de impact is van de geformuleerde voorstellen inzake de aanpassing van de huidige regeling op vlak van vermoeden van vergunning op de woonkwaliteit en het historisch passief aan stedenbouwkundige misdrijven en inbreuken;<br>2. de resultaten van dit onderzoek op te nemen met de schepen bevoegd voor ruimtelijke ordening;<br>3. de onderzoeksnota aan het college voor te leggen alvorens te bezorgen aan de Vlaamse minister bevoegd voor ruimtelijke ordening. |

**Artikel 5**

Dit besluit heeft in principe geen financiële gevolgen.


Grote Markt 1 - 2000 Antwerpen
info@antwerpen.be