De Antwerpse Bouwcode: hoe versleten liberale recepten in Vlaanderen hun eigen patstelling creëren

Tom Coppens

De Antwerpse bouwcode veroorzaakte in Antwerpen al heel wat consternatie. De bestaande bouwcode uit 2018 was volgens de stad dringend aan vervanging toe. Volgens Schepen Annick de Ridder bevatte het document te veel onnodige regeltjes. De nieuwe bouwcode zou daarom “minder regels bevatten, duidelijker zijn en makkelijker toe te passen”. Omgevingskwaliteit zal voortaan gegarandeerd worden door “toekomstgericht te transformeren”. Tegelijk benadrukt het voorwoord van het ontwerp dat de bouwcode “klantgericht” moet zijn, en dat er “vertrouwen moet gegeven worden aan wie investeert”. De ambtenaren moeten zich voortaan opstellen als “civil servants”, ten dienste van de klant aan het loket. En bij de beoordeling moet vooral pragmatiek en gezond verstand spelen. De burgemeester van de Stad beschouwde de nieuwe bouwcode zelfs als een Copernicaanse revolutie.

Er vloeide al heel wat inkt over de vraag of de bouwcode in zijn opzet is geslaagd. Het forum “Humane stad” analyseerde in deze editie het document vanuit het oogpunt van de humane en duurzame stad en ontdekte toch heel wat blinde vlekken. Volgens Peter Renard (Renard, 2023) geeft de nieuwe bouwcode de sleutels voor het ruimtelijke beleid aan projectontwikkelaars. En ook Lode Goukens (Goukens, 2023) ziet in de bouwcode een visie op maat van projectontwikkelaars. Zelfs het milieueffectenrapport, uitgevoerd door Antea in opdracht van de stad is bijwijlen ongebruikelijk scherp voor de tekst (Antea Group, 2023).

We zullen die oefening hier niet herhalen. De nieuwe bouwcode is tekenend voor de tijd en verrast ons niet. De motieven van de stad om de bouwcode te wijzigen borduren verder op een inherent contradictorische liberaal recept dat de ruimtelijke planning in Vlaanderen de laatste twee decennia heeft vormgegeven en haar tegelijk in een complete patstelling heeft gebracht. Die liberale logica wil enerzijds meer markt en minder overheid, meer rechtszekerheid voor ondernemers maar tegelijk meer politieke zeggenschap vanuit het primaat van de politiek. Jarenlang zijn de beleidsbrieven van onze ministers van ruimtelijke ordening haast geobsedeerd geweest met rechtszekerheid voor ondernemers en eigenaars. Die rechtszekerheid zou geboden worden door minder regels. En tegelijk is er een obsessie voor snelle beslissingen vanuit het politieke primaat, die opportuniteiten vanuit de markt moeten accommoderen. Beide doelstellingen zijn mijns inzien fundamenteel contradictorisch.

In de praktijk kwamen er opvallend veel afwijkings- en uitzonderingsmogelijkheden op die regels, vooral vanuit de gedachte om individuele initiatieven van ondernemers en eigenaars niet te veel in de weg te leggen. Zo kent haast elke regel zijn eigen – zij het erg wankele - ontsnappingsprocedure. We beschreven in het boek *Met voorbedachten rade: sluipmoord op de open ruimte* hoe sinds het millennium liberale ministers het aantal uitzonderings- en afwijkingsregels spectaculair deden groeien

en hoe het planningsinstrumentarium steeds minder bindend werd (Renard et al., 2022). De focus verschoof daarbij van plannen naar vergunnen binnen generieke voorschriften. Het resultaat is een draak van een codex, met zelfs een apart hoofdstuk voor alle uitzonderingen. Voeg daar tig uitvoeringsbesluiten bij en je krijgt een kluwen waar buiten enkele hypergespecialiseerde advocaten niemand zijn weg meer in vindt. Tot daar de oefening om minder regels te creëren.

Naast rechtszekerheid is ook het politiek primaat en de behoefte aan politieke discretionaire ruimte leidend geweest de laatste decennia. De decentralisatie van bevoegdheden naar lokale besturen kan immers gelezen worden als een grotere invloed van politici op de vergunningverlening. Op zich kan niemand tegen een meer democratische invulling zijn van het ruimtelijke beleid, zolang die lokale besturen de nodige capaciteit hebben om hun taken naar behoren te vervullen en ze zich laten bijstaan door de nodige expertise. Maar daar knelt vaak het schoentje, zoals pijnlijk aangekaart door De Rynck en Willems in hun rapport over lokale besturen (De Rynck & Janssens, 2023). Overigens is de politieke inmenging minder gewenst wanneer het gaat over het toepassen van bouwregels, waarvan we verwachten dat iedereen gelijk behandeld zal worden en dat de relatie tussen de aanvrager en het politiek bestuur in principe geen rol zou mogen spelen. Toch blijkt uit het artikel van Willemstein en Coppens in deze editie dat 47% van de omgevingsambtenaren van lokale besturen vermoedt dat deze politieke inmenging bij de vergunningverlening leidt tot belangenvermenging, nepotisme en cliëntelisme. Dat bijna de helft van ruimtelijke professionals meent dat hun mandatarissen buiten de lijntjes kleuren, is eigenlijk hallucinant voor een land dat zich als rechtsstaat beschouwt.

Of die ondernemers en ontwikkelaars, waar het allemaal voor te doen was, nu werkelijk tevreden zijn met deze invulling van een liberaal beleid, valt maar te bezien. De combinatie van minder bindende regels, meer uitzonderingsregels en meer discretionaire ruimte voor politici leidt net tot meer rechtsonzekerheid. Het is voor ondernemers vandaag volstrekt onvoorspelbaar of ze al dan niet een vergunning zullen krijgen voor een project. De ontwikkelings- en bouwsector klaagt zelf steen en been over het aantal beroepen dat wordt ingesteld door burgers. Schepen De Ridder weet ons te vertellen dat al die mooie projecten verzanden door de vele procedures van “gramburgers” (De Ridder, 2023), die zich volgens haar uit verzuring richten tot de raad van de vergunningsbetwistingen. Maar eigenlijk vergist ze zich van probleem en erkent ze de contradictie niet van haar eigen beleid. Het is net de regelgeving en de potentiële politieke inmenging in dossiers die allerhande opportuniteiten creëert voor protestacties voor burgers. Burgers leren immers dat in de huidige juridische en politieke context protest en juridische actie extreem effectief kunnen zijn. En net hierdoor worden politici op hun beurt extreem gevoelig voor burgerprotest bij hun beslissingen rond omgevingsvergunningen. Het resulteert in ad hoc beleid, gedreven door de waan van de dag.

Minder regels, en meer mogelijkheden tot politieke inmenging leiden tevens niet tot een gelijk speelveld, een voorwaarde die nochtans vele liberale politieke filosofen essentieel zouden vinden voor een goed werkende markt. De Vlaamsliberale invulling van de ruimtelijke ordening is daarmee eigenlijk veeleer antiliberaal. Immers, hoe groter de politieke inmenging rond de interpretatie van regels, hoe meer lobbyen loont. Maar, niet alle ontwikkelaars zien het zitten om de deuren van schepenen en burgmeesters plat te lopen. Het is tijdrovend en mogelijks ook schadelijk voor de reputatie indien het lobbywerk teveel onder de publieke aandacht komt. Zo wordt lobbyen een sociaal dilemma voor de bouwsector. Hoewel alle ontwikkelaars beter af zouden zijn in een systeem waar lobbyen niet meer nodig is, blijven ze vanuit individueel perspectief vasthouden aan lobbyen zolang dat een competitief voordeel blijft bieden. Enkel een consequent beleid kan hier een oplossing bieden. Wanneer de kansen tot politieke beïnvloeding dalen, zal het competitieve voordeel van lobbyen ook verdwijnen.

Dura lex, sed lex. Wie een transparant en rechtszeker kader wil, moet ook een consequente en voorspelbare behandeling van de voorschriften mogelijk maken. Dat betekent minder uitzonderingsregels en minder mogelijkheden tot een politieke interpretatie van regelgeving in omgevingsdossiers, en een bestuur dat haar ruimtelijke visie via planning heel expliciet maakt voor de markt. Dat is natuurlijk een heel andere insteek dan een retoriek van “klanten”, “civil servants” en “bestuurlijke pragmatiek” in de ruimtelijke ordening.

Voorlopig is het op Vlaams niveau ook nog even wachten op de eerste beleidsnota die duurzame ruimtelijke ontwikkeling in plaats van rechtszekerheid centraal plaatst. “Rechtszekerheid is belangrijk, maar is niet het doel van het ruimtelijke beleid”: dat zei wijlen planner en professor Jef Van den Broeck tot in den treure, en ik kan hem vandaag niet anders dan bijtreden.

Referenties

Antea Group, 2023, Plan-MER Bouwcode, Stad Antwerpen, https://www.antwerpenmorgen.be/nl/projecten/bouwcode-vernieuwd/media

De Ridder, (30 augustus 2023), De ‘rechtervechter’ en de ‘gramburger” dienen het algemeen belang niet, De Standaard, https://www.standaard.be/cnt/dmf20230829_97293244

Goukens, L., (23 augustus 2023), Nieuwe Bouwcode wil meer woontorens in Antwerpen, Doorbraak, https://doorbraak.be/nieuwe-bouwcode-wil-meer-woontorens-in-antwerpen/

Janssens, L., De Rynck, F., 2022, Toekomstvisie op een versterkt lokaal & binnenlands bestuur Vlaanderen, Steunpunt Bestuurlijke vernieuwing, https://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/publicaties

Renard, P. (31 augustus 20023), Antwerpen geeft sleutels ruimtelijk beleid uit handen, De Tijd, https://www.tijd.be/opinie/algemeen/antwerpen-geeft-sleutels-ruimtelijk-beleid-uit-handen/10489629.html

Renard, P, Coppens, T, Vloebergh, G., 2022, Met voorbedachten Rade, De Sluipmoord op de open ruimte, Kritak-Lannoo, Tielt