

BBL, een vloek of een zegen?

Volgens plan moeten de Omgevingswet, de bijbehorende 4 besluiten, waaronder het Besluit bouwwerken leefomgeving (BBL), en de ene ministeriële regeling op 1 januari 2021 in werking treden. Moet de maatschappij daar blij van worden?

In deze publicatie is een niet uitputtende analyse opgenomen van de hoofdlijnen van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

1. Landelijke uniformiteit

Achterliggende gedachten van de wetgever

Vanuit het oogpunt van lastenbeperking, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en voorspelbaarheid zijn de regels van het BBL in beginsel landelijk uniform, zo stelt de wetgever. Door de wetgever is aan gemeenten waar nodig ruimte voor nadere invulling, aanvulling of afwijking van regels gelaten, waardoor bij de toepassing gebiedsgericht of in individuele gevallen maatwerk kan worden geleverd. Voorbeelden daarvan in dit besluit zijn:

- het bevoegd gezag kan in bijzondere gevallen op verzoek van een aanvrager met een maatwerkvoorschrift bepalen dat de technische nieuwbouweisen in dat specifieke geval niet gelden. Hierbij geldt een adviesrecht met instemming van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- het bevoegd gezag kan, wanneer noodzakelijk, een maatwerkvoorschrift stellen met betrekking tot het treffen van voorzieningen aan een bestaand bouwwerk, mits dat geëiste niveau niet hoger ligt dan het niveau van de technische nieuwbouweisen;
- het bevoegd gezag kan na een gebruiksmelding met een maatwerkvoorschrift nadere voorwaarden opleggen aan het gebruik van het bouwwerk als deze noodzakelijk zijn voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, brandgevaar en ongevallen bij brand;
- het bevoegd gezag kan na een sloopmelding door met een maatwerkvoorschrift nadere voorwaarden opleggen aan het slopen van het bouwwerk als deze noodzakelijk zijn voor het voorkomen of beperken van een onveilige situatie bij het uitvoeren van sloopwerkzaamheden;
- aan een omgevingsvergunning voor een (rijks)monumentenactiviteit verbonden voorschriften gaan boven technische eisen uit de algemene rijksregels voor het vernieuwen, veranderen of vergroten van een bestaand bouwwerk, en
- in aanvulling op deze mogelijkheden introduceert dit besluit een nieuwe, gebiedsgerichte maatwerkvoorschrift rondom energiezuinigheid, duurzaam bouwen en de bruikbaarheid van woonfuncties. Gemeenten kunnen door een maatwerkregel in het omgevingsplan gebieden aanwijzen, waar voor nieuwbouw strengere energiezuinigheidseisen gelden of

strengere milieuprestatie-eisen aan de toe te passen bouwmaterialen of soepeler bruikbaarheidseisen voor woonfuncties worden gesteld. Dit geeft ruimte aan lokale ambities van gemeenten.

Reactie ERB

Het bieden van deze ruimte staat haaks op de uitgangspunten van het Bouwbesluit. Landelijke uniformering van voorschriften is nodig om te komen tot uniformering en standaardisering waardoor de bouwindustrie kan prefabriceren en standaardiseren zodat een forse bijdrage kan worden geleverd aan enerzijds de bouwkwaliteit en anderzijds het beperken van de bouwkosten.

Een dergelijke vrijheid voor gemeenten is ongewenst. Waar op landelijk niveau wel in dient te worden voorzien is op welke situaties prestatie-eisen wel en niet zijn toegesneden. In de laatste gevallen bieden de prestatie-eisen niet de invulling van de functionele omschrijving waarmee elke paragraaf van het besluit begint. Voorbeelden daarvan zijn rookafvoeren in patio-situaties, dodo-oplossingen nabij hoge woontorens, etc. Het BBL schiet te kort met het duiden van de situaties waarop de prestatie-eisen zijn toegesneden. In de situaties waarop de prestatie-eisen onvoldoende zijn toegesneden zal de initiatiefnemer met een gemotiveerd bouwplan moeten komen. Het bevoegd gezag bepaalt dan vervolgens of dat plan voldoet aan de voorschriften.

Landelijke uniformiteit is daarnaast alleen aan de orde als de set voorschriften, integraal beschouwd, leidt tot een voldoende mate van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en duurzaam bouwen. Dat is bij de voorschriften voor de bestaande bouw niet het geval. De uitgangspunten daarvan zijn helder uitgelegd in Stcrt. 1992, 104 van 2 juni 1992. De voorschriften voor de bestaande bouw leiden echter integraal beschouwd niet tot een voldoende mate van veiligheid en gezondheid.

Het introduceren van het verbouwniveau met als ondergrens voor het rechtens verkregen niveau de eisen voor de bestaande bouw, is dan ook een historische vergissing. Niet economische redenen zouden leidend moeten zijn voor de kwaliteit van de gebouwde omgeving, maar de menselijke veiligheid en gezondheid en maatschappelijke issues als ‘sustainability’ en ‘accessibility’. Niet voor niets was vanaf 1 oktober 1992 de basisregel bij verbouw dat er moest worden voldaan aan de nieuwbouweisen, tenzij probaliteit zich daar tegen verzet. Het was aan de toepasser van regelgeving (de aanvrager) om ten genoegen van het bevoegd gezag te motiveren waarom het voldoen aan die nieuwbouweisen niet realiseerbaar was. Waarom zou immers iemand die na transitie van een gebouw tot een of verschillende woning(en) minder rechten hebben dan iemand die een nieuwbouwwoning

betreft? Dat is niet uit te leggen, behalve wellicht aan de beleggers; degenen die goedkoop kunnen verbouwen en zich dan kunnen verschuilen achter de overheid. Gemeenten kunnen ook niet meer tegen “wantoestanden” optreden, omdat het verbouwniveau veel te laag is. Het is een misvatting te stellen dat artikel 13 van de Woningwet gemeenten die ruimte nog biedt. Het aanschrijfniveau is aan de bovenkant beperkt door het verbouwniveau.

En wat blijft er eigenlijk overeen van het begrip minimumeisen? Als gemeenten hogere dan wel lagere eisen kunnen stellen en voor zelfbouwer bepaalde minimumeisen helemaal niet gelden, wat resteert er dan nog van het uitgangspunt van het Bouwbesluit, zoals geformuleerd in Stb. 1991, 680, nl. dat het Bouwbesluit maatschappelijk noodzakelijke minimumeisen bevat. Zie daartoe ook de onderbouwing hoe tot die eisen is gekomen in het proefschrift “TECHNISCHE EN JURIDISCHE GRONDSLAGEN VAN DE TECHNISCHE BOUWREGELGEVING - WONINGWET EN BOUWBESLUIT, mei 2001 van ir. N.P.M. Scholten. Het waren juist absolute ondergrenzen waarbij de markt werd opgeroepen een hogere bouwkwiteit te realiseren.

2. Structuur van het besluit en wijzigingen ten opzichte van voorgaande regelgeving en effecten van deze wijzigingen

Achterliggende gedachten van de wetgever

Het BBL bevat acht hoofdstukken. De regels van hoofdstukken 1 en 2, Algemene bepalingen, zijn algemeen van toepassing, waarbij hoofdstuk regels bevat over onderwerpen die in alle hoofdstukken van dit besluit een rol (kunnen) spelen. Hoofdstuk 2 bevat algemene onderwerpen die in dit besluit alleen een rol spelen bij bouwwerken. Daarnaast zijn in dit hoofdstuk 2 regels opgenomen ter implementatie van de verordening bouwproducten. In hoofdstukken 1 en 2 zijn onderwerpen zoals de rol en de plaats van de begrippen, gelijkwaardigheid, bevoegd gezag en dergelijke opgenomen. Deze algemene bepalingen zijn van toepassing naast de algemene regels die in de inhoudelijke hoofdstukken 3 tot en met 7 per fase in de levenscyclus van een gebouw zijn opgenomen. De hoofdstukken 3 tot en met 7 bevatten vooral technische maar ook enkele procedurele regels. Ieder hoofdstuk bevat daarnaast in de eerste afdeling enkele algemene regels die specifiek op dat hoofdstuk van toepassing zijn. Opgemerkt wordt dat de opzet en structuur niet op alle onderdelen volledig overeenkomt met die van de andere besluiten. Dit is een gevolg van de indeling in een aantal inhoudelijke hoofdstukken afhankelijk van de soort activiteit (in stand houden bestaande bouw, nieuwbouw, verbouw en functiewijziging, gebruik en verrichten bouw- en sloopwerkzaamheden). Hiervoor is gekozen met het oog op de toegankelijkheid voor de gebruiker, die voor zijn voorgenomen activiteit in het algemeen naast de algemene

hoofdstukken met slechts één van deze hoofdstukken te maken zal krijgen. Hoofdstuk 8 bevat de slotbepalingen.

De indeling van dit besluit wijkt op een aantal punten af van de indeling in het Bouwbesluit 2012. Zo zijn de inhoudelijke regels niet langer in hoofdstukken ingedeeld met de onderwerpen veiligheid, gezondheid, energiezuinigheid en dergelijke. In plaats daarvan zijn de regels geclusterd rondom een bepaalde activiteit die te maken heeft met het bouwwerk, te weten: bestaande bouw, nieuwbouw, verbouw, gebruik en bouw- en sloopwerkzaamheden. Binnen deze hoofdstukken zijn de onderwerpen veiligheid, gezondheid, energiezuinigheid en dergelijke en de daarmee samenhangende regels die van toepassing zijn op de bepaalde activiteit, terug te vinden. Het effect hiervan is dat de gebruiker veel sneller en eenvoudiger de regels kan vinden die op zijn situatie van toepassing zijn. Iemand die meer wil weten over bestaande bouw hoeft niet meer alle hoofdstukken na te lopen, maar gaat direct naar hoofdstuk 3 en kan daar zien welke onderwerpen geregeld zijn. Daarnaast is de volgorde waarin de bestaande bouw en nieuwbouw aandacht krijgen omgedraaid. In dit besluit zijn de regels over bestaande bouw in het eerste inhoudelijke hoofdstuk (hoofdstuk 3) opgenomen, in het daarop volgende hoofdstuk komen de nieuwbouwwregels aan de orde. Deze wijziging ten opzichte van het Bouwbesluit 2012 doet beter recht aan de daadwerkelijke situatie in Nederland, namelijk dat het grootste gedeelte van de gewenste bouwvoorraad in Nederland al bestaat en een kleiner deel in de komende decennia nog gebouwd zal moeten worden. Het effect van deze wijziging in de volgorde van de hoofdstukken is ook dat de toegankelijkheid van de regelgeving is verbeterd. Door deze aanpassingen in de opzet en systematiek bestaat de bouwregelgeving nog meer dan voorheen uit een duidelijke set toekomstbestendige regels die geschikt is voor de bouwopgave van vandaag en morgen. De gebruiksfuncties uit het Bouwbesluit 2012 zijn overgenomen in dit besluit. Een gebruiker die goed thuis was in het Bouwbesluit 2012 kan dus voortbouwen op eerder opgedane kennis. Een verandering ten opzichte van het vroegere systeem onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is echter dat onder de Omgevingswet de verschillende gebruiksfuncties en de bijbehorende definities breder gebruikt worden dan alleen in de bouwregelgeving en dit besluit. Bijvoorbeeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn de gebruiksfuncties uit het Bouwbesluit 2012 ook terug te vinden. Deze harmonisering resulteert in een begrijpelijke set regels voor de gebruiker.

Reactie ERB

Sedert er bouwvoorschriften zijn gegeven staan de eisen voor nieuwbouw centraal en zijn de voorschriften voor bestaande bouwwerken en het verbouwen van bestaande bouwwerken daarvan (logische) afgeleiden. De indeling die nu is gekozen door de voorschriften voor de bestaande bouw centraal te stellen is niet logisch en historisch ook niet te verklaren.

Verder wordt het hoofdstuk dat handelt over gebouwen als geheel node gemist. Er worden namelijk geen gebruiksfuncties gebouwd, maar gebouwen die gelijktijdig verschillende gebruiksfuncties bevatten. Het Bouwbesluit 1992 kende een hoofdstuk VI en VIII dat als titel had: “Gebouwen”. Dat hoofdstuk bevatte generieke voorschriften voor het gebouw als geheel waarbij die voorschriften in samenhang moesten worden gelezen met de nadere uitwerking per gebouwfunctie in de hoofdstukken VII en IX. Bij het Bouwbesluit 2003 is deze historische denkfout ontstaan en nog altijd niet hersteld. Dit ondanks het feit dat TNO in samenwerking met Elsevier in 2003 een boekwerk publiceerde met een Bouwbesluit 2003 met voetnoten waarin alle voorschriften die voor het gebouw als geheel zouden hebben moeten gelden waren opgenomen. Om even een voorbeeld van de huidige situatie te schetsen: kan iemand verklaren waarom auto’s in een parkeergarage (overige gebruiksfunctie voor het stallen van motorvoertuigen) worden gewaarschuwd als een auto vlam heeft gevat en mensen die boven de parkeergage wonen, werken of winkelen (in de rest het gebouw) in het geheel niet?

3. Bestaande bouw

Achterliggende gedachten van de wetgever

Hoofdstuk 3 van het BBL, Bestaande bouw, ziet toe op het in stand houden van bestaande bouwwerken. Hierin zijn regels gegeven met het oog op veiligheid, gezondheid, duurzaamheid (afkomstig uit milieuverplichtingen op grond van de Wet milieubeheer) en bruikbaarheid. Deze regels bestaan uit functionele omschrijvingen en prestatie-eisen. Bestaande bouwwerken moeten ten minste aan deze regels voldoen. Veelal zullen bouwwerken een hoger kwaliteitsniveau hebben dan uit deze regels volgt. Bij verbouw van bestaande bouwwerken moet ten minste het bestaande kwaliteitsniveau in stand worden gehouden. Dit hoofdstuk bevat ook een specifieke zorgplicht. Als men voldoet aan die zorgplicht en aan de overige regels in hoofdstuk 3 dan voldoet men op dit punt aan de Omgevingswet. De regels zijn uitputtend bedoeld als invulling van de geregelde belangen (veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid). Met deze rijksregels is beoogd dat in heel Nederland dezelfde minimumregels gelden. Gemeenten kunnen geen aanvullende eisen stellen. Wel is maatwerk mogelijk.

Reactie ERB

Dit laatste (het stellen van maatwerkeisen) is merkwaardig, want dit tornt aan verworven rechten. Daar zal het bevoegd gezag dan zeer zwaarwegende redenen voor moeten hebben. Die kunnen feitelijk alleen maar zijn gebaseerd op landelijke inzichten en dus niet op lokale inzichten.

Het stellen van eisen aan de toegankelijkheid is op zich een merkwaardig. Welk bestaand gebouw heeft een toegankelijkheidssector. Als een gebouw een dergelijke sector heeft, dan is dat gerealiseerd onder het Bouwbesluit. Gegeven het feit dat een eenmaal gerealiseerd kwaliteitsniveau niet mag worden onderschreden, schept het geven van een voorschrift dat pas vanaf 1997 heeft gegolden voor nieuwbouw een uiterst merkwaardige situatie voor de gehele bestaande bouwvoorraad. Het is bovendien merkwaardig dat dit voorschrift handelt over het aansluitende terrein in een hoofdstuk dat eisen stelt aan bouwwerken. Het terrein is geen bouwwerk.

Het geformuleerde zorgplichtartikel (artikel 3.5) stelt eigenaren van een bouwwerk voor een onmogelijk situatie. Hoe weet iemand of kan die persoon redelijkerwijs vermoeden dat de staat van het bouwwerk tot gevaar voor de gezondheid of veiligheid kan leiden en is die verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om dat gevaar te voorkomen of niet te laten voortduren. Van een gewone burger kan en mag die kennis niet worden verwacht. Iets simpels als dat je een bankstel niet in een veiligheidstrappenhuis mag plaatsen is, zo is tijdens de jaarwisseling gebleken, al niet algemeen bekend.

4. *Nieuwbouw en wijzigingen ten opzichte van voorgaande regelgeving en effecten van deze wijzigingen*

Achterliggende gedachten van de wetgever

Hoofdstuk 4 van het BBL, Nieuwbouw, ziet toe op het bouwen van bouwwerken. Hierin worden technische rijksregels gegeven met het oog op veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid. Ook de regels in dit hoofdstuk bestaan uit functionele omschrijvingen en prestatie-eisen. Nieuw te bouwen bouwwerken moeten ten minste aan deze rijksregels voldoen. Het is natuurlijk toegestaan om bouwwerken met een hoger kwaliteitsniveau te bouwen dan uit deze rijksregels volgt. Mede met oog op het uitgangspunt «vrije indeelbaarheid» zijn de regels op een zo hoog mogelijk abstractieniveau gesteld. De ontwerper van een bouwwerk heeft hiermee veel vrijheid die oplossingen te bedenken die het beste aansluiten bij de wensen van de opdrachtgever of bij de marktsituatie. Voor nieuwbouwactiviteiten is er geen specifieke zorgplicht geformuleerd. Als men voldoet aan de rijksregels in hoofdstuk 4 dan voldoet men aan de wet. De rijksregels zijn uitputtend bedoeld als invulling van de geregelde oogmerken (veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid). Met deze rijksregels is beoogd dat in heel Nederland dezelfde minimum regels gelden voor bouwwerken. Gemeenten kunnen geen aanvullende eisen stellen. Wel zijn enkele specifieke maatwerkmogelijkheden opengesteld. Er zijn in dit hoofdstuk geen rijksregels gegeven voor de voorzieningen buiten het bouwwerk die ten dienste staan van het

bouwwerk. Het stellen voor regels aan dergelijke voorzieningen is overgelaten aan de gemeenten. Daarbij moet gedacht worden aan de aansluitingen op nutsvoorzieningen (energienet, warmtenet, riolering) en voorzieningen voor de brandweerinzet (opstelplaatsen, bluswater). Een uitzondering hierop betreft de toegankelijkheid van gebouwen voor personen met een functiebeperking. In dit hoofdstuk zijn daar eisen aan gesteld, evenals overigens in hoofdstuk 3.

De regels over de bruikbaarheid van utiliteitsgebouwen (andere gebruiksfuncties dan de woonfunctie) zoals eerder opgenomen in hoofdstuk 4 van het Bouwbesluit 2012, zijn in dit besluit niet overgenomen. Deze deregulering resulteert in meer vrijheid voor de markt. Waar in het verleden landelijk uniforme eisen werden gesteld hebben ontwikkelaars bij utiliteitsgebouwen nu meer vrijheid en kunnen dus beter inspelen op wat in een bepaald segment van de markt of een specifieke regio gewenst is. Meer concreet betekent dit dat voortaan bijvoorbeeld een eigen invulling aan de plafondhoogte van een te ontwikkelen utiliteitsgebouw kan worden gegeven. Een vergelijkbare deregulering van de bruikbaarheidseisen heeft al eerder plaatsgevonden voor de particuliere eigenbouw. Dit besluit biedt ook mogelijkheden voor decentraal maatwerk. Voor nieuwbouw geldt een landelijk vastgestelde energieprestatiecoëfficiënt en een milieuprestatie(waarde). Onder dit besluit krijgen gemeenten de mogelijkheid om lokale ambities op het terrein van energiezuinigheid en de milieuprestatie te realiseren door in een maatwerkregel in het omgevingsplan strengere eisen te stellen dan de landelijke geldende eisen. Ook kan de gemeente in het omgevingsplan maatwerkregels (versoepeling van regels) opnemen voor de bruikbaarheid van de woonfunctie. Daarnaast gelden bij nieuwbouw mogelijkheden tot het stellen van versoepelende maatwerkvoorschriften in specifieke gevallen (artikel 4.5). Artikel 4.5 is qua mogelijkheden vergelijkbaar met het maatwerk zoals dat voorheen mogelijk was op basis van artikel 7 van de Woningwet. Ook bij het vernieuwen na sloop waarbij alleen de oorspronkelijke fundering resteert (herbouw) kunnen versoepelende maatwerkvoorschriften worden gesteld (artikel 4.6). Bij deze laatste maatwerkmogelijkheid is de procedure voor ontheffing van de nieuwbouwvoorschriften eenvoudiger omdat geen advies met instemming van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is voorgeschreven. Opgemerkt wordt dat bij een gebouw waarin arbeid wordt verricht rekening moet worden gehouden met de regels voor arbeidsplaatsen bij of krachtens de Arbeidsomstandighedenwet. Zo is, op grond van de Europese richtlijn voor arbeidsplaatsen (89/654/EEG) de vrijheid voor de markt bij utiliteitsgebouwen, in ieder geval wat betreft toiletten, beperkt door het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Reactie ERB

De wetgever gaat er ten onrechte vanuit dat een zorgplichtartikel voor nieuwbouw niet nodig is en dat de gegeven voorschriften voor alle situaties volledig dekkend zijn. Dat is een ontkenning van de werkelijkheid. Het is überhaupt nog nimmer gelukt datgene te voorzien en daarvoor regels op voorhand te geven voor wat een individu kan bedenken. Nu kunnen gemeenten met toepassing van artikel 1a van de Woningwet in voorkomende gevallen nog vooraf voorwaarden stellen om bijvoorbeeld maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bouwplannen te voorkomen. Wat is bijvoorbeeld het gevolg van het (gedeeltelijke overkluizen) van het einde de Utrechtse baan waar nu al regelmatig files staan en daar ook nog een paar wolkenkrabbers bovenop te plaatsen, terwijl hulpverleningsdiensten bij een voorval in die overkluizing hun werkzaamheden niet kunnen uitvoeren?

De wetgever heeft zich o.i. onvoldoende gerealiseerd dat planologische voorschriften niet thuishoren in het BBL. Bij de omzetting van de voorschriften van de (gemeentelijke) bouwverordening naar het Bouwbesluit 2012 heeft de wetgever denkfouten gemaakt door planologische voorschriften tot bouwvoorschrift te verheffen met ongewenste situaties tot gevolg. Openbare bluswatervoorzieningen moeten zijn geregeld in het Omgevingplan, welke moeten zijn afgestemd op de activiteiten die in een gebied mogen worden gevestigd. Regels voor bijvoorbeeld een warmtenet mogen een betere oplossing met minder milieubelasting niet in de weg zitten. Het gaat niet aan abstracte voorschriften, zoals energiezuinigheidseisen (BENG) centraal te regelen, en vervolgens elementen daarvan decentraal laten regelen. Dat kan leiden tot ongewenste effecten, zoals we zien in bepaalde warmteplannen van de gemeente Amsterdam. In die plannen worden oplossingen gebaseerd op zonne-energie verboden als gelijkwaardige oplossing voor aansluiting op het warmtenet, terwijl die zonne-energie oplossingen aantoonbaar minder milieubelastend zijn dan die warmtenetten.

Het schrappen van bruikbaarheidseisen voor de U-bouw staat op gespannen voet met artikel 5 van de Woningwet. Die voorschriften zijn bijvoorbeeld ook de invulling van de Arbowet waar die voorschriften uit zijn gehaald omdat het Bouwbesluit die voorschriften al bevat.

CITAAT ARBOBESLUIT

Artikel 3.1b. Gebruiksvoorschrift

Een arbeidsplaats in een gebouw als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Woningwet wordt slechts gebruikt indien het gebouw voldoet aan de bij of krachtens het Bouwbesluit 2012 gegeven voorschriften met betrekking tot de van toepassing zijnde gebruiksfunctie in de zin van dat besluit.

EINDE CITAAT

Het schrappen van die voorschriften staat ook op gespannen voet met “sustainability.” De markt zal zich minder bekommeren om de herbruikbaarheid van gebouwen en circulariteit als dat niet door overheidsvoorschriften wordt afgedwongen. Dit zien we ook al terug in de zelfbouwprojecten. Dat leidt tot bouwwerken die onvoldoende toekomstbestendig zijn, wat haaks staat op internationale afspraken omtrent een duurzame samenleving.

De maatwerkvoorschriften, bedoeld in artikel 4.5 van het BBL, zijn niet hetzelfde als de onder uitzonderlijke omstandigheden door de minister e op grond van artikel 7 van de Woningwet te verlenen ontheffing van bepalingen van het Bouwbesluit. Artikel 4.5 betekent een doorbreking van de landelijke uniformering. Ook de inhoud van artikel 4.6 wijkt af van wat nu geldt bij geheel vernieuwen. Er is in die situatie geen rechtvaardiging te bedenken waarom afgeweken zou moeten worden van de gewone nieuwbouweisen. Van dat betreffende artikel 7 van de Woningwet is in de meer dan 25 jaar Bouwbesluit slechts eenmaal gebruik gemaakt. Dat was een verzoek om ontheffing van de noodzaak van een buitenberging bij een verbouwsituatie, een ontheffingsmogelijkheid die het Bouwbesluit al rechtstreeks regelt. Reden waarom het verzoek werd afgewezen.

5. *Verbouw en verplaatsing van een bouwwerk en wijziging van de gebruiksfunctie*

Achterliggende gedachten van de wetgever

Hoofdstuk 5 van het BBL ziet toe op het verbouwen en verplaatsen van een bouwwerk en op het wijzigen van de gebruiksfunctie van een bouwwerk. Hierin worden technische rijksregels gegeven met het oog op veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid. Ook de regels in dit hoofdstuk bestaan uit functionele omschrijvingen en prestatie-eisen.

Verbouwen

Uitgangspunt is dat bij verbouw van het rechtens verkregen niveau moet worden uitgegaan, tenzij in hoofdstuk 5 anders is aangegeven. Voor de toepassing van dit besluit is bij herbouw van een bouwwerk na sloop waarbij alleen de oorspronkelijke fundering resteert geen sprake van verbouw en gelden de nieuwbouwvoorschriften.

Verplaatsen

Op verplaatsing in ongewijzigde samenstelling zijn de eisen voor bestaande bouw uit hoofdstuk 3 van toepassing. Als een bouwwerk wordt gewijzigd, dan is geen sprake meer van een ongewijzigde samenstelling en gelden dus niet de regels van hoofdstuk 3, maar die van hoofdstuk 4.

Wijziging van de gebruiksfunctie

Ook bij wijziging van de gebruiksfunctie zijn in principe de regels voor bestaande bouw uit hoofdstuk 3 van toepassing. Daarbij gelden twee uitzonderingen. Om de bewoners te beschermen tegen geluidoverlast moeten verblijfsruimten in bouwwerken die een woonfunctie of een andere geluidgevoelige functie krijgen voldoen aan minimale eisen voor geluidisolatie. Ook moet er een rookmelder zijn. Deze specifieke regels zijn opgenomen in afdeling 5.4, Wijziging van een gebruiksfunctie.

Zorgplicht

Ook is voor verbouwen, verplaatsen en functiewijzigingen geen specifieke zorgplicht opgenomen. Als aan de regels in hoofdstuk 5 is voldaan dan is dat voldoende.

Reactie ERB

Zoals al eerder aangegeven, had dit hoofdstuk er in het geheel niet moeten zijn. Voor verbouw zouden de nieuwbouweisen moeten gelden met daarbij de mogelijkheid voor het bevoegd gezag daarvan op grond van een gemotiveerd verzoek van de initiatiefnemer van af te wijken. Daarbij zal zo dicht mogelijk bij de nieuwbouweisen moeten worden uitgekomen bij realisatie van het plan. De vraag kan daarbij gesteld worden of de van toepassing zijnde eisen dan beperkt moeten blijven tot de onderdelen die onderwerp van de verbouwing zijn. Als er bijvoorbeeld een transitie uitgevoerd wordt van een kantoorfunctie naar een woning met maar hele beperkte daglichttoetreding en ventilatie die alleen tot stand komt door ramen open te zetten en met in het geheel geen thermische isolatie met als gevolg een flinke energierekening, moet een gemeente daar medewerking aan verlenen? Die kwestie wordt nog crucialer als het leidt tot een apert brandonveilige situatie omdat volstaan kan worden met de set eisen die voor de individuele aspecten de ondergrens vormen waaraan moet zijn voldaan. Een 70 m lange vluchtroute in een corridorflat waarbij de gemeenschappelijke vluchtgang maar 20 minuten brandwerend is gescheiden van de woningen met niet zelfsluitende deuren en waarbij de trappenhuisen niet hoeven te voldoen aan de criteria van een extra beschermde vluchtroute, zou mogen voorkomen en moet worden vergund.

We citeren nog maar even een passage uit Stcrt. 1992, 104+188 en Stb 1998, 618:
CITAAT

“Voor de voorschriften voor de bestaande bouw is uitgegaan van de oudste in ons land bekende bouwvoorschriften van gemeentelijke of provinciale verordeningen, die krachtens de Woningwet van 1901 zijn gegeven. Daarbij is in beginsel gekozen voor de laagste eis die in de onderscheidene documenten ten aanzien van een bepaald onderwerp is gesteld. Reden hiervoor is dat uit het oogpunt van verworven rechten geen verdergaande eisen mogen worden gesteld dan die, welke golden op het moment waarop de bouwvergunning voor het desbetreffende bouwwerk werd verleend. Indien een hogere eis zou zijn gesteld, zou de grondslag voor de uitvaardiging van een aanschrijving wegens strijd met de bij of krachtens het Bouwbesluit voor de bestaande bouw gegeven voorschriften, waaronder dus ook de in deze regeling voor de bestaande bouw vervatte voorschriften, zijn verruimd, hetgeen uit het oogpunt van verworven rechten onrechtvaardig is. Het niveau dat destijds werd geaccepteerd kan met het oog op de brandveiligheid nog juist als ondergrens worden geaccepteerd. Zodra het niveau van de voor de bestaande bouw geldende brandveiligheidsvoorschriften wordt onderschreden, zijn burgemeester en wethouders op grond van artikel 14 van de Woningwet (Stb. 1991, 439) gehouden de eigenaar van het desbetreffende gebouw aan te schrijven tot het treffen van voorzieningen om de ontstane strijd op te heffen. Zij moeten de eigenaar de keuze laten tot het treffen van de voorzieningen waartoe is aangeschreven of tot het staken van de bewoning of het gebruik.

Het vorenstaande betekent overigens niet dat, wanneer het niveau van de voor de bestaande bouw geldende brandveiligheidsvoorschriften nog niet wordt onderschreden wanneer die voorschriften op zich zelf worden beschouwd, burgemeester en wethouders niet ook zouden kunnen aanschrijven tot het uit het oogpunt van brandveiligheid treffen van voorzieningen. In deze situatie bestaat er dus strijd met de nieuwbouwvoorschriften en niet met de voor de bestaande bouw geldende voorschriften. De noodzaak van de te treffen voorzieningen zal in zo'n geval door burgemeester en wethouders moeten worden gemotiveerd. Een dergelijke noodzaak kan samenhangen met enerzijds het gebouw zelf, voortvloeiend uit bijvoorbeeld ervaringsgegevens met betrekking tot brandonveilige situaties, of met omstandigheden die verband houden met de gebouwde omgeving. Daarnaast kan daarvan ook sprake zijn wanneer het bouwwerk bij beschouwing van de voorschriften op zich zelf weliswaar niet in strijd is met deze voorschriften voor de bestaande bouw maar in samenhang met elkaar toch een brandonveilige situatie oplevert.”, Stcrt. 104 en 188

Er “[...] moet worden bedacht dat een bestaand gebouw in zijn geheel een onveilige, ongezonde of onbruikbare situatie kan opleveren terwijl het gebouw op zich aan de afzonderlijke voorschriften voldoet.”, aldus de nota van toelichting op de wijziging van het Bouwbesluit fase 2 (1998), Stb. 1998, 618.

EIND CITAAT

Deze citaten illustreren dat de wetgever een cruciale denkfout heeft gemaakt met het introduceren van het verbouwniveau met daarbij het uitgangspunt dat bij het ontbreken van voorschriften uit het verleden het voldoen aan de eisen die gelden voor een bestaand gebouw volstaat.

Merkwaardig is verder dat in afdeling 5.4 van het BBL wel geluideisen zijn opgenomen voor de uitwendige scheidingsconstructie, maar tussen gebruiksfuncties onderling in het geheel geen eisen gelden. Bij een transitie van een kantoorgebouw naar een woongebouw gelden er dus in het geheel geen geluideisen tussen de woningen onderling. Het voorschrift in artikel 5.23 van het BBL is daarmee zinledig.

Ook nu moeten wij bij het ontbreken van een zorgplichtbepaling vraagtekens plaatsen. De wetgeving kan niet voor alle denkbare situatie inhoudelijk toereikend zijn.

6. SLOTOPMERKING

Opgemerkt kan nog worden dat het BBL op de keper beschouwd feitelijk betekent dat de destijds ingezette deregulering (vermindering, vereenvoudiging en uniformering van voorschriften en het motto "meer burger minder overheid") in belangrijke mate wordt verlaten, dan wel wordt teruggedraaid.

Ook moeten we ons de vraag stellen of de gekozen lijn wel past bij 100% circulair bouwen, het klimaatbeleid, het VN verdrag "Convention on the rights of persons with disabilities" dat door Nederland in 2016 is geratificeerd en het beleid om langer zelfstandig te wonen.

We kunnen ons goed voorstellen dat gelet op deze niet uitputtende analyse een hersteloperatie volgt.

Dr. ir. N.P.M. Scholten
Senior expert bij Expertisecentrum Regelgeving Bouw