



Onderzoek kwaliteit verbouw conform Bouwbesluit 2012

Verpaupering lijkt uit te blijven

Bij onder meer brandweer en bouwtoezicht, maar ook enkele Kamerleden, bestond de vrees, dat de gewijzigde verbouwsystematiek in Bouwbesluit 2012 ernstig ten koste zou gaan van het gemiddelde kwaliteitsniveau van de via verbouw te realiseren projecten. Daarom gaf het ministerie van BZK opdracht aan Nieman Raadgevende Ingenieurs om een aantal – na 1 april 2012 ingediende – verbouwprojecten te evalueren. De Vereniging BWT Nederland nam vervolgens het initiatief om een klankbordgroep te vormen. Zij begeleidden het onderzoek.

Tekst ing. G.J. van Leeuwen en ing. P.J. van der Graaf

Door allerlei oorzaken verliezen gebouwen hun oorspronkelijke functie. Vaak staan ze langdurig leeg. Dat is economisch gezien niet profijtelijk en kan nadelig zijn voor de kwaliteit van de woon- en werkomgeving. Slopen kan een optie zijn. Maar dat veroorzaakt een grote afvalstroom en is ook qua creativiteit een zwaktebod. Nog los van de nadelen die het slopen zelf heeft en vervolgens de lege plek in de wijk – al zijn er natuurlijk uitzonderingen en gebieden die wel wat extra licht, lucht, groen, water of speelruimte kunnen gebruiken.

Categorie Verbouw

De toenemende leegstand van kantoorpanden en andere bedrijfsgebouwen en de knelpunten die partijen ondervinden bij het herbestemmen van zulke panden – vaak voor een woonfunctie – hebben geleid tot een lobby om de bouwregelgeving voor dit soort projecten te versoepelen. Of die lobby terecht is, is nog maar de vraag. Er zijn vaak heel andere belemmeringen in het geding, zoals de beperkingen vanuit het bestemmingsplan met inbegrip van hindercirkels van bedrijven, de afschrijvingsproblematiek van het vastgoed, et cetera. En tot 1 april 2012 kon het bevoegd gezag bij dergelijke projecten ontheffing geven van de eisen die het Bouwbesluit daaraan bij nieuwbouw stelde, mits ten minste werd voldaan aan de eisen voor de aan verbouw voorgeschreven ondergrens. Dezelfde gemeentebesturen die de lobby voor versoepelde bouwregels aanvoerden, maakten blijkbaar te weinig gebruik van deze bevoegdheid. Niettemin, op 1 april 2012 werd na een lange aanloop Bouwbesluit 2012 van kracht, dat een nieuwe categorie ‘Verbouw’ introduceerde en daarvoor deels afzonderlijke eisen stelt. Artikel 1.12 van deze AMvB stelt het volgende (de cursieve passage is de definitie van ‘Verbouw’ in Bouwbesluit 2012):

1. Op het geheel of gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk zijn wat betreft de hoofdstukken 2 tot en met 5 de voorschriften van een te bouwen bouwwerk van toepassing tenzij in de desbetreffende afdeling voor een voorschrift anders is aangegeven.
2. Op het gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een installatie is wat betreft hoofdstuk 6 het rechtens verkregen niveau van toepassing.

3. Op het geheel vernieuwen van een installatie zijn wat betreft hoofdstuk 6 de voorschriften van een te bouwen bouwwerk van toepassing.

In de hoofdstukken 2 t/m 5 van Bouwbesluit 2012 worden dus voor bepaalde thema’s afzonderlijke eisen gesteld voor Verbouw, als daartoe aanleiding bestaat. Bijvoorbeeld voor constructieve veiligheid, vluchtroutes, trappen, inbraakwerendheid, geluidwering, ventilatie en bruikbaarheid. Daarbij is in geval van verbouw het ‘rechtens verkregen niveau’ veelal de eis waaraan in beginsel ten minste moet worden voldaan.

Vrees voor kwaliteitsverlaging

Omdat bij veel mensen de vrees bestond dat de gewijzigde verbouwsystematiek ernstig ten koste zou gaan van het gemiddelde kwaliteitsniveau, is er in opdracht van het ministerie BZK onderzoek gedaan door Nieman Raadgevende Ingenieurs. Het betrof een aantal na 1 april 2012 ingediende verbouwprojecten. De Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland nam vervolgens het initiatief om een klankbordgroep te vormen, die dit onderzoek heeft begeleid. Deze klankbordgroep bestond uit diverse medewerkers van het ministerie en vertegenwoordigers van organisaties uit de bouwsector, woonconsumenten, ontwikkelaars, ontwerpers, adviseurs, vastgoedbeheerders, bouwtoezicht, brandweer enzovoort. Zij zijn drie maal bijeen geweest om de selectie van projecten, de onderzoeksopzet en het resultaat te bespreken en hebben tussentijds ook via e-mail op onderdelen gereageerd. Bij de selectie is uitgegaan van een representatieve steekproef van verbouw- en herbestemmingsprojecten. Het onderzoek heeft betrekking op zes projecten waarop een integrale ‘Quick Scan’ is toegepast, in beginsel ‘Bouwbesluit-breed’. Daarbij zijn vooral de meest relevante beoordelingsaspecten van Bouwbesluit 2012 betrokken: onderwerpen die in de praktijk regelmatig discussie veroorzaken tussen aanvrager en bevoegd gezag en onderwerpen die grote invloed hebben op het ontwerp, respectievelijk het casco van een bestaand gebouw. Daarnaast is voor acht projecten een deelanalyse brandveiligheid uitgevoerd. Van de onderzochte projecten was er ten tijde van de onderzoeksperiode nog maar één in uitvoering. Vanwege de beperkte omvang van

het onderzoek en het feit dat het uiteindelijk vooral om het gebouwde resultaat gaat, heeft de klankbordgroep er bij het ministerie op aangedrongen een vervolgonderzoek te doen met een bredere omvang, vooral gericht op gerealiseerde projecten. Daarbij zou zeker ook een aantal van de nu qua voorbereiding onderzochte projecten moeten worden meegenomen, als ook de opvattingen van de bewoners/gebruikers van deze gebouwen. Een dergelijk onderzoek heeft nog niet plaatsgevonden.

Conclusies uit het onderzoek

Verschillende niveaus

Bij de onderzochte projecten komen, afhankelijk van het desbetreffende beoordelingsaspect, alle niveaus volgens Bouwbesluit 2012 wel voor (bestaande bouw, rechtens verkregen niveau, nieuwbouw). Uit het onderzoek blijkt verder dat aanvragers hun verantwoordelijkheid nemen door ook hogere niveaus te realiseren dan het minimumniveau van Bouwbesluit 2012 voorschrijft. Welk kwaliteitsniveau wordt toegepast, is afhankelijk van de kwaliteit van het bestaande gebouw en van de keuzes die de opdrachtgever/eigenaar maakt. De keuze voor een bepaald kwaliteitsniveau verschilt per project en heeft verschillende achtergronden, zoals kosten, wensen van de doelgroep, ambities van de opdrachtgever (soms vastgelegd in een programma van eisen), advies van het bevoegd gezag, de kwaliteit van het bestaande gebouw en de mogelijkheden tot aanpassingen van het bestaande gebouw.

Meest actuele onderwerpen

Uit het onderzoek is gebleken dat de aspecten ‘geluidwering’ tussen de woningen, ‘brandveiligheid’ en ‘energiezuinigheid’ (thermische isolatie) de meest actuele thema’s zijn voor de gebouwen. Deze onderwerpen hebben ook de grootste invloed op het ontwerp van een gebouw. Daarnaast is bij deze ontwerpen ook de actuele kwaliteit van het bestaande casco een van de bepalende factoren voor het te bereiken kwaliteitsniveau van het desbetreffende beoordelingsaspect.

Brandveiligheid

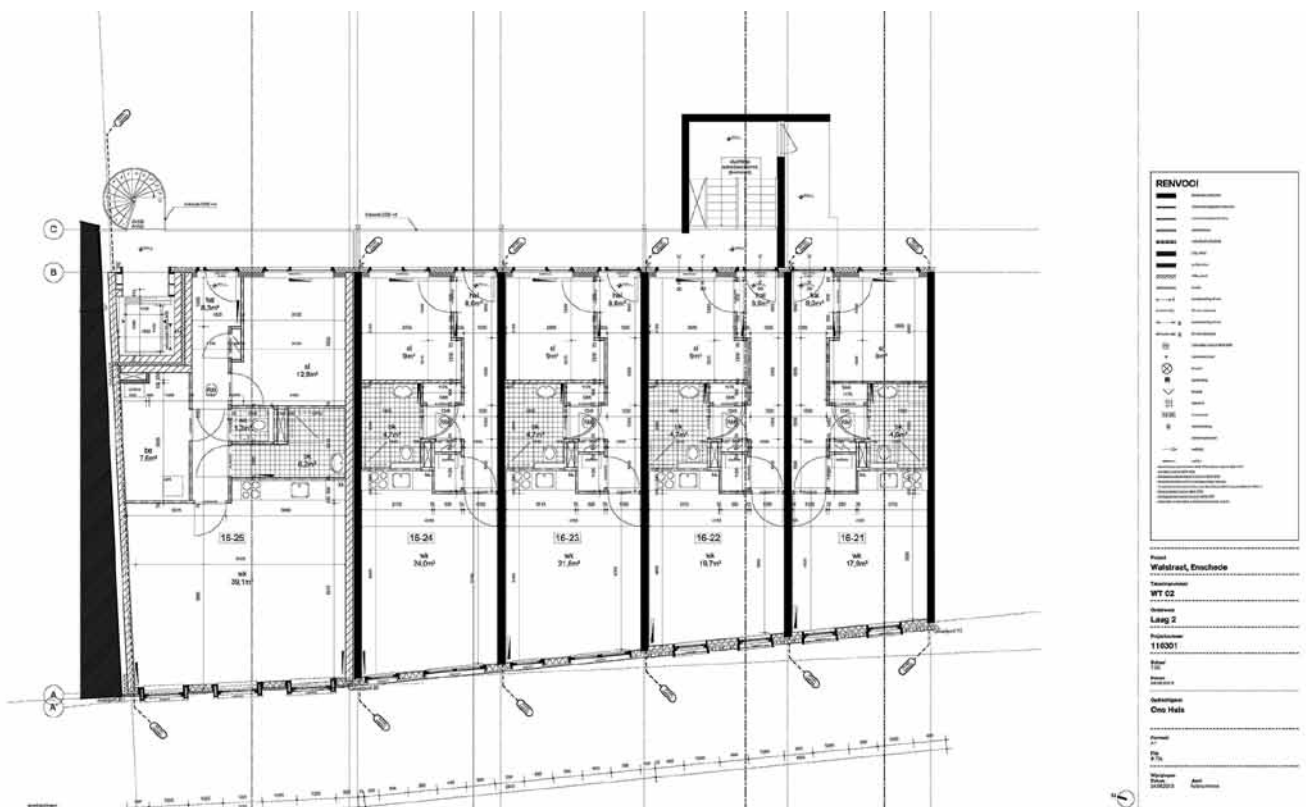
Een aantal geïnterviewden van de brandweer heeft aangegeven de doorgevoerde systeemwijziging aanzienlijk nadelig te vinden voor



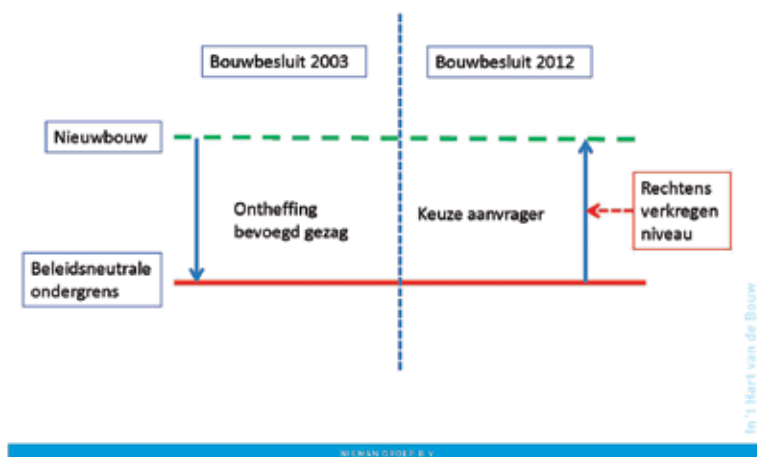
Westgevel, Nieuw



Westgevel, Bestaand



Een van de onderzochte projecten: renovatie en uitbreiding van een appartementengebouw. Bron: Architectenbureau De Zwarte Hond.



Schema met principe verschil Bouwbesluit 2003-Bouwbesluit 2012.

het niveau van brandveiligheid. Het gaat dan met name om bestaande gebouwen waarin bijvoorbeeld een kantoor wordt getransformeerd naar een woongebouw waarbij aanvragers voor de ontvluchting vanuit de woningen gebruik maken van de ondergrens van het rechtens verkregen niveau (niveau bestaande bouw). De brandweer geeft daarbij aan dat zij in die gevallen met toepassing van Bouwbesluit 2003 bevoegd gezag zou hebben geadviseerd geen ontheffing te verlenen van de nieuwbouwvoorschriften.

Ondanks dat uit het onderzoek bleek dat voldoende aannemelijk is gemaakt dat de geanalyseerde projecten voldoen aan de minimale eisen van Bouwbesluit 2012, is de brandweer als adviseur van bevoegd gezag in diverse gevallen van mening dat het door de aanvrager gekozen niveau qua brandveiligheid risico's met zich meebrengt voor de ontvluchting van personen bij brand en bestrijding van brand. De klankbordgroep van het onderzoek heeft daarom nadrukkelijk aandacht gevraagd om te investeren in de vergroting van bewustwording bij aanvragers, gebouweigenaars, maar ook consumenten als eindgebruiker. Dit betreft de bewustwording van aanvragers/gebouweigenaars van de verantwoordelijkheid die zij hebben voor de brandveiligheid en van de risico's die er zijn wanneer zij kiezen voor een brandveiligheidsniveau dat is gebaseerd op de ondergrens van Bouwbesluit 2012. Daarnaast gaat het om de bewustwording van consumenten/eindgebruikers met het oog op de kwaliteit van het gebouw waarvan zij gebruik maken, ook in termen van brandveiligheid. Te denken geeft in dit verband het signaal uit een project voor studentenhuisvesting, waarbij de beoogde bewoners vooraf maar een wens hadden: snel internet.

Verschillende afwegingskaders

Uit gehouden interviews tijdens het onderzoek bleek dat de afwegingen die het bevoegd gezag met toepassing van Bouwbesluit 2003 maakte om bij een verbouwing al dan niet ontheffing te verlenen van een nieuwbouwvoorschrift, andere accenten kende dan de afwegingen die een aanvrager maakt bij de toepassing van de verbouwvoorschriften van Bouwbesluit 2012. Zo werd door het bevoegd gezag de ontheffingsbevoegdheid op het gebied van brandveiligheid terughoudend toegepast, terwijl de keuzes die een aanvrager met de toepassing van Bouwbesluit 2012

maakt voor het hanteren van een bepaald brandveiligheidsniveau in een bouwwerk veelal gebaseerd zijn op een meer integrale afweging (breder dan brandveiligheid). Keuzes die aanvragers maken voor een kwaliteitsniveau vloeien in de meeste gevallen voort uit een optimalisatievraagstuk waarbij zij aspecten als bijvoorbeeld kosten, wensen van de doelgroep, kwaliteit en de mogelijkheden tot het aanpassen van het bestaande gebouw anders wegen dan bevoegd gezag.

Over het algemeen bestaat er echter niet de indruk dat aanvragers bewust de ondergrens opzoeken. Ofwel de aanvrager heeft zijn verantwoordelijkheid genomen, ofwel naar aanleiding van een vooroverleg met het bevoegd gezag wordt alsnog een wat hoger voorzieningenniveau gekozen. De aanvrager heeft met nieuwe verbouwvoorschriften van Bouwbesluit 2012 inderdaad meer keuzemogelijkheden gekregen en maakt daarbij inderdaad andere keuzes dan bevoegd gezag deed bij de toepassing van de ontheffingsbevoegdheid van Bouwbesluit 2003. Het blijft voor de toekomst een uitdaging om de gekregen keuzevrijheid verantwoord in te vullen. Uit de praktijk blijkt reeds dat daarvoor volop aandacht is. Aan de andere kant moeten we ook beseffen dat het aandeel van de herbestemmingen en verbouwingen slechts een schijntje is van de totale bestaande gebouwvoorraad in Nederland. De vraag die dan gesteld kan worden is of het wel terecht is om zoveel de focus te leggen op het beperkte aandeel verbouwingen, terwijl er nog zoveel achterstallig onderhoud en handhavingswerk in de bestaande voorraad ligt te wachten.

Eindgebruikersdiscussie

Een discussie die het verbouwoonderzoek telkens doorkruiste was de 'eindgebruikersdiscussie'. Werd de eindgebruiker niet het slachtoffer van de nieuwe verbouwssystematiek? Bedacht moet echter worden dat het voldoen aan een ondergrens van Bouwbesluit 2012 zeker geen garantie geeft op een tevreden eindgebruiker. Sterker nog: ook al voldoet een gebouw net aan de nieuwbouweisen van Bouwbesluit 2012, dan nog bestaat de kans dat de eindgebruiker zwaar ontevreden is met het eindresultaat. Een eindgebruiker denkt namelijk niet in gerealiseerde ondergrenskwaliteitsniveaus volgens Bouwbesluit 2012. Het aandeel dat regelgeving kan hebben in het vergroten van de gebruikerstevredenheid van een bouwwerk is naar onze mening dan ook beperkt.

Dat in de komende Wet kwaliteitsborging voor het bouwen aandacht is voor versterking van de positie van de bouwconsument is een goede zaak. Maar ook daarin zal deze meer moeten komen van een doordacht programma van eisen (met invloed van die consument), goed en deugdelijk werk en naleving van het contract. De regelgeving ziet slechts op de ondergrens.

Informatie over de auteur
 Ing. Gert-Jan van Leeuwen is voormalig directeur en senioradviseur van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en nu kwartiermaker bij het Instituut voor Bouwkwiteit. Ing. Johan van der Graaf is senioradviseur bouwregelgeving bij Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V.