

Verbouw conform Bouwbesluit 2012: effecten nog niet gemeten

Op 1 april 2012 trad het Bouwbesluit 2012 in werking. Eén van de veranderingen ten opzichte van de voor die datum geldende spelregels was de introductie van een nieuwe categorie Verbouw, waarbij het begrip 'rechtens verkregen niveau' een centrale rol werd toegekend. Dat leek zowel principieel als in de toepassingspraktijk aanvankelijk verontrusting en verwarring te veroorzaken. In dit artikel kijken we terug op de resultaten van zes jaar werken met dit nieuwe gereedschap.

Tekst Ing. Gert-Jan van Leeuwen, met dank aan ing. Johan van der Graaf, Nieman RI

Wanneer iemand bijvoorbeeld een leegstaand kantoor of kerkgebouw wilde verbouwen tot woonappartementen betekende dat voor de inwerkingtreding van Bouwbesluit 2012, dat die woningen moesten voldoen aan

de Nieuwbouw-eisen die het Bouwbesluit stelde. Het bevoegd gezag kon weliswaar op veel onderdelen ontheffing verlenen tot uiterlijk het niveau Bestaande bouw¹, maar dat werd vaak bestempeld als een moeizaam proces. Naar verluidt drongen vooral de wethouders

van de G4, die 'wonen' of 'RO' in hun portefeuille hadden, er bij het ministerie op aan om deze belemmering voor transformatie weg te nemen. Het is natuurlijk wel een beetje ironisch dat die zelfde wethouders of in elk geval de colleges van b&w, waarvan zij deel uit-



maakten, zich kennelijk geen raad wisten met hun vroegere bevoegdheid tot ontheffing. Maar goed, dat is historie... De introductie van Verbouw als nieuwe categorie en het begrip 'rechtens verkregen niveau' zouden volgens critici de weg vrijmaken voor verpaupering: kostbare transformatieprojecten uitmondend in een armzalige bouwwerken. De vrees bestond dat het wegvallen van de ontheffing als 'sluis' zou leiden tot een gemiddeld lager peil qua gerealiseerde kwaliteit. Ook de verwatering van de kwalificatie 'voldoet aan het Bouwbesluit' werd als risico gezien.

Onderzoek voor en na invoering Bouwbesluit 2012

Eerlijk gezegd had ik zelf ook wel enige scepsis ten aanzien van deze verandering. In 2010-2011 was ik projectleider van de 'Praktijktest Bouwbesluit 2011'², waarin we aan de hand van concrete bouwwerken, waarvoor kort voor de start van het onderzoek bouwvergunning was verleend na toetsing aan Bouwbesluit 2003. Er zat maar één verbouwproject bij, en dat betrof geen transformatie naar een andere functie. Mede om deze reden was het dan ook toe te juichen, dat na de invoering van het Bouwbesluit 2012 het ministerie van BZK aan Nieman RI opdracht gaf om de toepassing van de Verbouw-regels te onderzoeken.

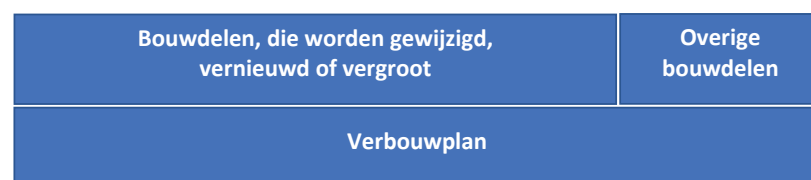
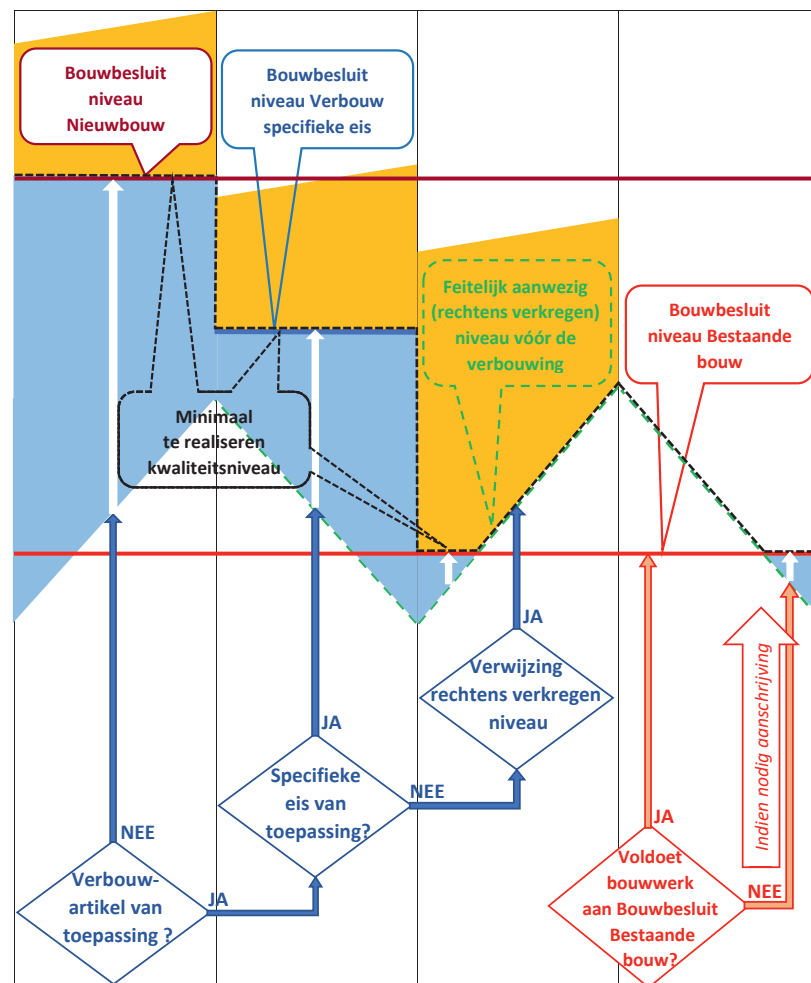
In *Bouwkwaliteit nummer 7/8* van 2016 heb ik samen met Johan van der Graaf (Nieman RI) een artikel gewijd aan dat onderzoek, dat overigens al begin 2014 was voltooid. 'Verpaupering lijkt uit te blijven', was de kop boven het artikel. Dat klinkt nogal zuinig en zuur, maar verwijst naar de weerstand tegen de in 2012 geïntroduceerde nieuwe regelgeving voor Verbouw die in de praktijk lijkt uit te blijven en suggereert dat die weerstand niet terecht zou zijn. Het woord 'lijkt' is met opzet nog wat voorzichtig: het onderzoek betrof immers alleen de voorbereiding van de betreffende herbestemmingsprojecten, nog niet de realisatie ervan. Zeker bij verbouw is de kans groot, dat gaande weg wordt afgeweken van het oorspronkelijke plan, waarvoor de vergunning is verleend.

De onderzoekers en de 'bouwbrede' klankbordgroep, die het onderzoek heeft begeleid, hebben dan ook gepleit voor een aanvullend onderzoek. Hierin zou het eindresultaat van de verbouw/transformatie en het oordeel van de bewoners over hun woning centraal staan. Tot dusverre heeft het ministerie van BZK die aanbevelingen niet opgepakt. De vraag hoe het bij herbestemming in het algemeen en in de onderzochte projecten in het bijzonder is gesteld met het gerealiseerde kwaliteitsniveau in de zin van de wet, zowel als in de beleving

Niveau Bestaande bouw en nieuwbouw

Voor delen van het **bestaande gebouw** die de opdrachtgever wil verbouwen, is de eerste vraag of er delen van het gebouw zijn die niet voldoen aan het **niveau Bestaande bouw** voor de nieuwe bestemming. Deze delen moeten tenminste op het niveau Bestaande bouw worden gebracht, desnoods via aanschrijving door het bevoegd gezag.

Vraag 2: bevat het Bouwbesluit voor een bepaald bouwdeel een Verbouw-bepaling? Zo niet, dan moet het gebruiksgereede bouwwerk tenminste voldoen aan het **niveau Nieuwbouw** voor de nieuwe bestemming. Als er wel een Verbouw-bepaling van toepassing is, luidt vraag 3: noemt die bepaling een specifieke eis (Bijvoorbeeld: artikel 3.10 over geluid van installaties) > **donkerblauwe lijn**? Zo ja, dan moet tenminste aan dat niveau worden voldaan. Zo nee, dan volstaat het rechtens verkregen niveau, mits dat niet lager is dan het niveau Bestaande bouw. **Lichtblauwe vlakken**: wettelijk verplichte prestaties. De zwarte stippellijn: minimaal nodig. Opdrachtgever mag hogere prestaties leveren, in mindere of meerdere mate. Daarom vertoont de bovenkant van de **okerkleurige vlakken** geen horizontale lijn.



LEGENDA: Wettelijk verplicht + + Extra kwaliteit conform PvE = Gerealiseerd eindresultaat

Transformatie

door bewoners, is dan ook nog onbeantwoord. Dat is jammer omdat op deze manier het zicht op het daadwerkelijke effect van een belangrijke wijziging van de bouwregelgeving zes jaar na inwerkingtreding feitelijk ontbreekt.

Hanteer Bouwbesluit niet als sluitstuk maar als openingszet

In een artikel, dat onder andere werd gepubliceerd op Omgevingsweb gaat Johan van der Graaf in op het project 'Wattbaan 27' in Nieuwegein, dat door Nieman RI is begeleid als adviseur. De gemeente vraagt een planologisch onderzoekskader met verschillende beoordelingsaspecten, een onderbouwing van de aanvrager hoe deze in het gebouw invulling wil geven aan bijvoorbeeld 'woonkwaliteit', 'geluidswering van de gevel' en 'energie en duurzaamheid'. Nieuwegein benadert transformatieopgaven op deze wijze, maar mag net als voor elke andere gemeente geen 'lokale kop op de regelgeving' hanteren.

Door de aanvrager vroegtijdig te laten nadenken over cruciale kwaliteitsaspecten stimuleert de gemeente aanvragers wel om kwalitatief te presteren. Dat is precies wat in de Omgevingswet wordt verlangd door middel van uitnodigingsplanologie: wat draagt uw aanvraag bij aan de gewenste kwaliteit van het gebied? Hergebruik van een bestaand gebouw is op zichzelf al een vorm van duurzaam materiaalgebruik. Het laat tenminste het casco en de bestaande structuur van de directe omgeving in stand. Maar het kan zijn dat daarvoor op andere prestatie-indicatoren te laag wordt gescoord.

De energieprestatie van de bestaande gebouwen voorraad zal bijvoorbeeld flink moeten worden verbeterd om te doelstellingen van het Akkoord van Parijs over CO₂-reductie te kunnen halen. Als het bestaande bouwwerk voorheen geen woonfunctie had, zoals in het door Van der Graaf beschreven voorbeeld, is de te



overbruggen 'energiekloof' doorgaans nog veel groter dan bij woningrenovatie. De energiedoelstelling op zich is door middel van sloop en vervangende nieuwbouw eenvoudiger te halen, maar die aanpak scoort weer slecht qua duurzaamheid.

Wattbaan 27

In 'Wattbaan 27' is gekozen voor het optimaliseren van de duurzaamheid door vraagbeperking en comfortverhoging te combineren. De thermische schil is opgewaarderd tot op het nieuwbouwniveau van Bouwbesluit 2012. Verder heeft het project een ventilatiesysteem met CO₂-sturing en zonnepanelen op het dak, waarvan de opbrengst met een stroomverdelersysteem per appartement geregeld kan worden. Het pand staat dicht bij een drukke verkeersweg en de geluidsbelasting op de gevel is hoger dan de maximale ontheffingswaarde volgens de Wet Geluidshinder. In dit project is een creatieve oplossing toegepast door balkons te realiseren die zodanig zijn afgeschermd dat de invallende geluidsbelasting op de achterliggende gevels voldoende wordt verlaagd. In de gevel zijn zodanige geluidswerende maatregelen toegepast dat het geluidsniveau in de woningen voldoet aan de nieuwbouweisen van Bouwbesluit 2012, min-

der dan 33 decibel. De overige gevelopeningen zijn eveneens door middel van partiële geluidsschermen van Metaglas afgeschermd. Te openen delen en (geluidswerende) ventilatieroosters zorgen voor voldoende ventilatie van de achterliggende ruimten.

Uit dit voorbeeld blijkt hoe door de proactieve opstelling van de gemeente de projectontwikkelaar werd uitgedaagd om kwalitatief te presteren en niet de ondergrens op te zoeken. Misschien had deze aanvrager die uitdaging helemaal niet nodig, maar zeker als je als gemeente vreest dat je ook met kwaadwillende initiatiefnemers te maken krijgt, moet je geen afwachtende houding aannemen. Het Nieuwegeinse voorbeeld laat zien dat de gemeente door duidelijkheid te geven over visie en concretisering daarvan in het planologisch kader aanvragers kunt prikkelen in de gewenste richting.

In termen van de Omgevingswet laat dit voorbeeld zien hoe belangrijk Omgevingsvisie en Omgevingsplan zijn om ook op het gebied van herbestemming van bestaande bouwwerken de initiatiefnemers uit te nodigen om kwalitatief te presteren. Maar ook voor dat nieuwe stelsel in werking treedt kan er al veel worden gedaan. Hoewel hiermee niet is aangetoond dat het wel goed zit met het Verbouwregime in Bouwbesluit 2012 is het wel een mooi voorbeeld hoe hier op een verantwoorde wijze mee kan worden omgegaan.

¹ Heeft het pand een status als beschermd monument dan kan de lat indien nodig nog lager worden gelegd door toepassing van Bouwbesluit 2012 artikel 1.13.

² Aanvankelijk was het plan om het nieuwe Bouwbesluit in te voeren in 2011. Het onderzoek werd met subsidie van het toenmalige ministerie van VROM/WWI in opdracht van de VBWTN werd uitgevoerd in samenwerking met BNA, Bouwend Nederland, NVBR (Brandweer NL), NL Ingenieurs en Uneto-VNI en met ondersteuning van Nieman RI, in casu mw. ing. S. Eggink-Eilander en ing. P.J. van der Graaf.

³ Zie: <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/transformatie>



Informatie over de auteur

Ing. Gert-Jan van Leeuwen is kwartiermaker bij het Instituut voor Woonkwaliteit en voormalig directeur van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland.