

Transformatie en verblijfsgebieden



Hoe moet een wijziging van verblijfsgebieden bij transformatie worden beoordeeld? Foto: ABB Bouwgroep.



Een kantoorgebouw wordt getransformeerd tot een woongebouw. De aanpak voor toetsing aan het Bouwbesluit lijkt dan eenvoudig: eerst vindt de gebruiksfunctiewijziging plaats, daarna de bouwactiviteiten. Voor het bestaande, ongewijzigde deel gelden de voorschriften voor bestaande bouw. Voor alles wat wijzigt gelden de verbouwvoorschriften. Dan zijn we er echter nog niet. Want ergens in dat proces vinden ook allerlei andere wijzigingen plaats. Bijvoorbeeld de wijziging van verblijfsgebieden. Wijziging van een verblijfsgebied heeft consequenties voor toetsing aan onder meer de voorschriften voor daglicht en ventilatie. Hoe moet zo'n wijziging bij transformatie worden beoordeeld?

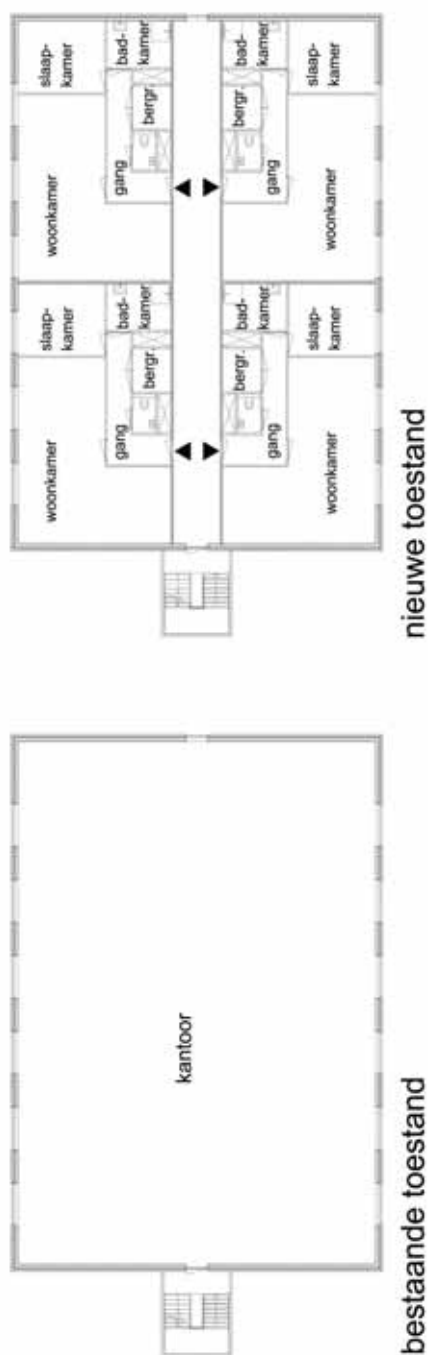
Tekst ir. W.F.P. (William) Veldman en mr. ing. J.C. (Jacco) Huijzer

Transformatie is het wijzigen van de functie van een gebouw. Over transformatie staat in de toelichting van Bouwbesluit 2012 het volgende aangegeven: Bij functieverandering, bijvoorbeeld een kantoorgebouw dat wordt getransformeerd tot woongebouw, gelden de voorschriften voor bestaande bouw voor de nieuwe gebruiksfunctie als ondergrens. Indien het bouwwerk bijvoorbeeld voor het aan de nieuwe gebruiksfunctie verbonden gebruik wordt

verbouwd en het bestaande kwaliteitsniveau van het bouwwerk hoger ligt dan het minimum kwaliteitsniveau voor de bestaande bouw van de nieuwe gebruiksfunctie, dan geldt dat hogere kwaliteitsniveau als het rechtens verkregen niveau. Indien de verbouwvoorschriften een specifiek kwaliteitsniveau voorschrijven, dan geldt dat specifieke niveau als het minimum kwaliteitsniveau voor de verbouwing. Dit betekent ook dat de nieuwe gebruiksfunctie zonder verbouwing in gebruik



Figuur 1. Stappenplan functiewijziging uit Informatieblad Bouwbesluit 2012: verbouw en functiewijziging.



Figuur 2. Transformatie van kantoor naar woongebouw.

mag worden genomen mits het bouwwerk al ten minste aan de voorschriften voor de bestaande bouw voor die nieuwe gebruiksfunctie voldoet.¹

Uit deze toelichting volgt dat een gebruiksfunctie vooraf gaat aan de bouwactiviteit: eerst de functiewijziging, daarna de bouwactiviteit. Dit is ook expliciet op die manier aangegeven in het *Infoblad Bouwbesluit 2012: verbouw en functiewijziging*.²

Systematiek Bouwbesluit

Een gebouw moet op verschillende wijzen zijn ingedeeld, bijvoorbeeld in: gebruiksfuncties, gebruiksgebieden, verblijfsgebieden, brandcompartimenten, (beschermde) subbrandcompartimenten, enzovoorts. Dit zijn allemaal terminologische aanduidingen op tekening en geen fysieke voorzieningen in een gebouw. De gedachte die hier aan ten grondslag ligt is het beginsel van vrije indeelbaarheid. In de toelichting op Bouwbesluit 2012 is dit als volgt verwoord: 'Vrije indeelbaarheid betekent dat de ontwerper van een bouwwerk in prin-

cipe de vrijheid heeft om oplossingen te bedenken die aansluiten bij de wensen van de opdrachtgever en de marktsituatie. De technische bouwvoorschriften in dit besluit zijn er daarom op gericht de voorschriften op een zo hoog mogelijk niveau (aan een zo groot mogelijke bouwkundige eenheid) te stellen. Eén eis aan een eigenschap van een gebouw is te prefereren boven een aantal eisen aan bouwdelen en één eis aan een bouwdeel is weer te kiezen boven een aantal eisen aan bouwmaterialen.' (Stb. 2011, 416, p. 133).

Woningwet

Dit systeem is ook te verklaren vanuit de voorschriften van de Woningwet. Volgens artikel 1b lid 2 van de Woningwet dient een bestaand gebouw te voldoen aan de voorschriften van Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw. Volgens artikel 1b lid 1 van de Woningwet dient het bouwen van een bouwwerk te voldoen aan de (ver)bouwvoorschriften van Bouwbesluit 2012. Een bouwwerk wordt in jurisprudentie gedefinieerd als: 'elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren.'³ Als er dus geen wijziging van die constructie plaatsvindt, is er geen sprake van 'bouwen van een bouwwerk'. Er moet sprake zijn van een wijziging van die constructie, dus een wijziging van de bouwkundige staat, wil er sprake zijn van het 'bouwen van een bouwwerk'.⁴ Een functiewijziging heeft geen wijziging van de bouwkundige staat tot gevolg. Dat betekent dat slechts de voorschriften van Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw van toepassing zijn. Om deze toetsingssysteem concreet te maken, gebruiken we het voorbeeldproject dat afgebeeld staat in figuur 2: de transformatie van een kantoor naar een woongebouw.

Voorbeeld

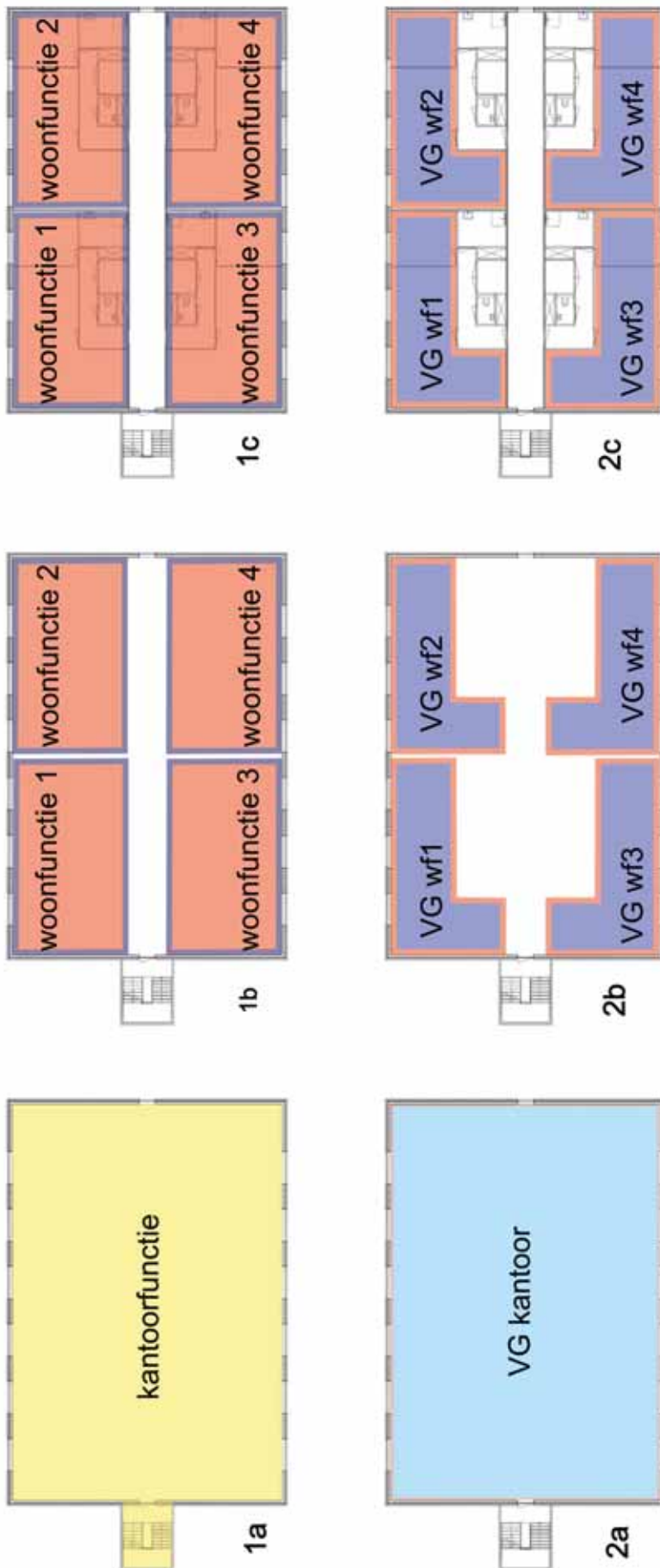
De eerdergenoemde systematiek betekent voor toetsing aan het Bouwbesluit het volgende. Op de tekening van de bestaande toestand wordt na transformatie niet langer een bestaande kantoorfunctie weergegeven (1a in figuur 3), maar een nieuw woongebouw (zonder de bouwkundige aanpassingen): de nieuwe gebruiksfuncties (1c in figuur 3) worden geprojecteerd op de plattegrond van bestaande toestand (1b in figuur 3). Die plattegrond

kan worden gebruikt voor de bepaling van het rechte verkregen niveau. Het is niet mogelijk om de tekening van het nieuwe woongebouw met bouwkundige aanpassingen (1c) voor toetsing aan het rechte verkregen niveau te vergelijken met de tekening van de kantoorfunctie (1a). Dat zou immers een vergelijking tussen appels en peren zijn. Toetsing is alleen mogelijk als eerst de functiewijziging wordt doorgevoerd: plattegrond 1b moet met plattegrond 1c worden vergeleken.

Transformatie: ruimtefuncties

Geldt deze systematiek ook voor ruimtefuncties in de nieuwe situatie? Gaat bijvoorbeeld de wijziging van verblijfsgebieden ook aan de bouwactiviteit vooraf? Moeten de ruimtefuncties net als de gebruiksfuncties ook worden geprojecteerd op de tekening van de bestaande toestand? Als dat zo is, hoeft de nieuwe ruimtefunctie slechts te voldoen aan Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw. Of komen de ruimtefuncties pas aan de orde met de bouwactiviteit, en worden deze dus alleen weergegeven op de tekening van de nieuwe situatie?

Dat laatste is onjuist. Een ruimtefunctiewijziging, zoals een verblijfsgebied, gaat inderdaad net als een gebruiksfunctiewijziging aan de bouwactiviteit vooraf. Een ruimtefunctiewijziging is immers net zo min 'bouwen van een bouwwerk' als een gebruiksfunctiewijziging. Er is gezien de systematiek van het Bouwbesluit (zie kader) geen principieel onderscheid te maken tussen enerzijds gebruiksfuncties en anderzijds andere terminologische aanduidingen voor (groepen van) ruimten. De toelichting op Bouwbesluit 2012 doet dat ook niet. Zowel de gebruiksfunctiewijziging als ruimtefunctiewijziging worden in de toelichting beschreven, en bij beide is de hiervoor aangegeven systematiek weergegeven: eerst de functiewijziging, dan toetsen aan



Figuur 3. Stappen van transformatie.

niveau bestaande bouw, en alleen de bouwactiviteiten aan het verbouwniveau.⁵

Praktisch gezien betekent dit voor onze toetsing het volgende. Op de tekening van de bestaande toestand worden niet langer de oorspronkelijke ruimtefuncties van de kantoorfunctie weergegeven (2a in figuur 3), maar de nieuwe ruimtefuncties behorend bij het woongebouw: de nieuwe ruimtefuncties (2c) worden geprojecteerd op de plattegrond van bestaande toestand (2b). Die wordt getoetst aan niveau bestaande bouw.

Toetsing aan verbouweisen

Als dit zo duidelijk is, waarom is er dan toch zo veel onduidelijkheid over het wijzigingen van verblijfsgebieden in relatie tot bijvoorbeeld daglicht? Die ontstaat bij de volgende stap: de toetsing aan de verbouweisen. Met name als artikel 4.2 lid 2 van Bouwbesluit 2012 ter sprake komt. Hierin is aangegeven dat ten minste 55% van de gebruiksoppervlakte van een gebruiksfunctie verblijfsgebied dient te zijn. Geldt dat ook bij verbouw? De hiervoor gegeven benadering voor de systematiek van toetsen zegt immers nog niet hoeveel er van een bepaalde ruimtefunctie aanwezig moet zijn.

De denkfout die hier veel gemaakt wordt, is dat de *functiewijziging* getoetst wordt aan het verbouwvoorschrift van de afdeling 'verblijfsgebied en verblijfsruimte'. In dit artikel 4.4 van Bouwbesluit 2012 is aangegeven dat voor de vloeroppervlakte moet worden van het rechte verkregen niveau. Dat geldt dus ook voor de 55%-eis. Stel dat het bestaande kantoorgebouw uit ons voorbeeld volledig uit verblijfsruimten en dus verblijfsgebied bestond (zie 2a in figuur 2), en dus wat betreft % verblijfsgebied aan de nieuwbouweis voldeed. Bij oppervlakkige lezing lijkt uit artikel 4.4 te volgen dat de nieuwe woonfuncties dan ook aan de nieuwbouweis moeten voldoen: elke woning zou dan minimaal 55% aan verblijfsgebied moeten hebben (2c). Als dit zo gelezen wordt, lijkt het of bij toetsing aan artikel 4.4 een vergelijking moet worden gemaakt tussen het percentage verblijfsgebied van de oorspronkelijke toestand (2a) en het percentage verblijfsgebied van de nieuwe toestand (2c).

Dat is echter onjuist. Een dergelijke lezing is gebaseerd op het uitgangspunt dat een *functiewijziging* aan de verbouwvoorschriften moet worden getoetst. Hiervoor hebben we nu juist gezien dat dat niet kan: een functiewijziging is geen 'bouwen van een bouwwerk'. Dat geldt niet alleen voor een gebruiksfunctie, maar ook voor een andere ruimtefunctie. Aan



toetsing aan artikel 4.4 van Bouwbesluit 2012 wordt pas toegekomen ná de gebruiksfunctie- en ruimtefunctiewijziging, en uitsluitend voor de bouwtechnische wijzigingen. Dit laatste volgt uit artikel 4 van de Woningwet. Op een ruimtefunctiewijziging op zich zijn de verbouwvoorschriften niet van toepassing. Dit is juist in het verband van artikel 4 van de Woningwet uitdrukkelijk in de toelichting op Bouwbesluit 2012 aangegeven.⁶ De 55%-eis is niet van toepassing op een wijziging van de omvang van een verblijfsgebied, omdat dit geen 'bouwen van een bouwwerk' is.

Tegenargument

Wat tégen deze benadering pleit, is dat het mogelijk lijkt om elke voorziening door het wijzigen van de ruimtefuncties 'weg te krijtstrepen'. Een volgende stap kan dan immers zijn dat het verkleinen van de equivalente daglichtoppervlakte dan legaal kan gebeuren, door gewoon het verblijfsgebied te verkleinen. Door te 'krijtstrepen' is het bijvoorbeeld mogelijk om de omvang van een verblijfsgebied in de nieuwe situatie zó te verkleinen, dat het nog precies past bij de minimale eisen voor verblijfsruimten en -gebieden voor bestaande bouw en nog voldoet aan de verkleinde equivalente daglichtoppervlakte. Bij verschillende verblijfsruimten in één woonfunctie is het hierbij zelfs mogelijk om één of meerdere verblijfsruimten helemaal als onbenoemde ruimte aan te merken, zodat er op basis van het Bouwbesluit geen eis meer geldt

voor de daglichttoetreding in deze ruimten. Dit tegenargument overtuigt echter niet. Dit is meer een emotioneel argument ('Het kan toch niet waar zijn dat...?!') dan een steekhoudend juridisch argument. Wie er doelbewust op uit is om bij verbouw en transformatie een zo laag mogelijk voorzieningenniveau te realiseren, vindt altijd wel ergens een argument om dit vanuit het Bouwbesluit te motiveren. En dat is naar het ons voorkomt geen misdaad. De nieuwbouwvoorschriften zijn immers niet het uitgangspunt bij verbouw en transformatie; ook het voldoen aan niveau bestaande bouw is door de wetgever uitdrukkelijk acceptabel geacht.

Belangrijker is dat na oplevering niet langer de terminologische aanduiding op tekening bepalend is voor welk voorzieningenniveau is vereist, maar het feitelijke gebruik. Als ruimten als 'onbenoemde ruimte' worden aange-merkt, maar zo'n ruimte straks wel als verblijfsgebied wordt gebruikt, kan dat een reden zijn voor handhaving. Met het feitelijke gebruik heeft er dan als het ware nóg een functiewijziging plaatsgevonden: van onbenoemde ruimte naar verblijfsgebied. Als er daarna niet wordt voldaan aan niveau bestaande bouw, kan er op grond van artikel 1b lid 2 van de Woningwet alsnog aanpassing worden afgedwongen. In die functiewijziging na oplevering kan het bevoegd gezag ook aanleiding zien om van de bevoegdheid van artikel 13 Woningwet gebruik te maken, en alsnog (in ons voorbeeld) aanpassing van de dag-

lichtopeningen af te dwingen. Daarnaast kunnen overigens ook op privaatrechtelijk gebied problemen ontstaan indien onbenoemde ruimten niet uitdrukkelijk aan een koper zijn gemeld.

Wij concluderen dat het tegenargument niet steekhoudend is. Een naar de mening van de toetser onwenselijke uitkomst kan niet leiden tot de conclusie dat er sprake is van strijdigheid met Bouwbesluit 2012.

Slot

Aan discussies die bij transformatieprojecten met het bevoegd gezag ontstaan ligt naar onze ervaring vaak onduidelijkheid over ruimtefunctiewijziging in relatie tot de verbouwvoorschriften ten grondslag. Dit is dus allesbehalve een theoretische beschouwing. Met dit artikel beogen wij meer duidelijkheid te scheppen en een bijdrage te leveren aan een eenduidige benadering van de indeling van verblijfsgebieden bij transformatieprojecten.

¹ Stb. 2011, 416, p. 142 en 181.

² Infoblad Bouwbesluit 2012: verbouw en functiewijziging, Ministerie BZK 2013, p. 3.

³ Zie bijvoorbeeld ABR 19 maart 2014, 201307111/1/A1.

⁴ Vergelijk ABR 19 juni 2002, 200101406/1, r.o. 2-3.

⁵ Respectievelijk Stb. 2011, 416, p. 142 en 181 (gebruiksfuncties) en Stb. 2011, 416, p. 159 (ruimtefunctie).

⁶ Stb. 2011, 416, p. 159.

Informatie over de auteur

Jacco Huijzer is juridisch adviseur bij Nieman Raadgevende Ingenieurs.
William Veldman is senior adviseur bouwfysica bij LBPI/SIGHT.