

De ontbrekende dakpan

Bouwrecht

Tekst Jacco Huijzer

Op 20 januari 2021 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in het hoger beroep tegen een handhavingsbesluit dat door de gemeente jegens een gebouweigenaar was opgelegd. Nadat in de loop van de gevoerde procedure verschillende vermeende overtredingen afgevallen waren, stond er nog één onderdeel ter discussie. Leidt een ontbrekende dakpan tot strijdigheid met het Bouwbesluit? De meer principiële vraag daarbij was of een gemeente verplicht is de door het Bouwbesluit aangestuurde NEN-norm als bepalingsmethode te hanteren.



Toezichthouders van de gemeente hadden inspecties uitgevoerd in een bestaand gebouw. Daarbij constateerden zij dat het schilderwerk van de boeiboorden niet in goede staat was, de cv-installatie niet gekeurd was, een dakpan ontbrak en een schuifraam niet gangbaar was. Volgens het college werd er als gevolg daarvan niet aan de eisen van Bouwbesluit 2012 voldaan. Er was daarom sprake van overtreding van artikel 1b van de Woningwet. Het college gelaste de eigenaar de geconstateerde gebreken te herstellen. De boeiboorden en het schilderwerk moesten in goede staat worden gebracht en de cv-installatie moest gekeurd worden, waarvan een keuringsrapport overgelegd moest worden. Ook moest een dakpan worden aangebracht en het schuifraam moest opnieuw gangbaar worden gemaakt.

Procesverloop

Het college herriep de last voor zover die betrekking had op het schuifraam zelf al. Het door de eigenaar ingestelde beroep werd door de rechtbank gegrond verklaard. De rechtbank herriep de last ten aanzien van de cv-installatie, omdat het college op de zitting bevestigde dat ten tijde van de inspectie de cv-installatie wel was voorzien van een onderhoudssticker. De rechtbank vernietigde verder het besluit voor zover dat betrekking had op de boeiboorden. Volgens de rechtbank maakten de boeiboorden wel deel uit van de uitwendige scheidingsconstructie van het pand, maar had het

college onvoldoende onderbouwd dat sprake was van rotting. Enkel wat de dakpan betreft liet de rechtbank de last in stand. De rechtbank oordeelde dat het ontbreken van één of meer dakpannen ertoe leidt dat het binnendringen van vocht onvoldoende wordt beperkt. Bepaling van de waterdichtheid volgens NEN 2778 was volgens de rechtbank niet noodzakelijk.

Hoger beroep

De eigenaar stelde hoger beroep in. Daarbij betoogde hij dat de rechtbank wat betreft overtreding van artikel 3.25 van het Bouwbesluit een onjuist criterium heeft gehanteerd. Op grond van artikel 3.26 moet worden beoordeeld of de uitwendige scheidingsconstructie waterdicht is, bepaald volgens NEN 2778. Daarbij moet de gehele constructie worden beschouwd en niet alleen worden gekeken naar de vraag of een dakpan ontbreekt, omdat de gehele uitwendige scheidingsconstructie waterdicht moet zijn conform NEN 2778. De dakpan ontbrak al lang, zonder dat er enige lekkage in de achtergelegen ruimte was aangetroffen. Dat was volgens de eigenaar een zeer sterke aanwijzing dat de uitwendige scheidingsconstructie ook bij het ontbreken van een dakpan waterdicht was.

De Afdeling overwoog: "Uit de artikelen 3.25 en 3.26 van het Bouwbesluit volgt dat wanneer de uitwendige scheidingsconstructie waterdicht is, bepaald volgens NEN 2778, in elk geval wordt voldaan aan de eis van artikel 3.25,

eerste lid, van het Bouwbesluit. Dit betekent dat niet kan worden vastgesteld dat er een overtreding van artikel 3.25, eerste lid, van het Bouwbesluit heeft plaatsgevonden, voordat is vastgesteld of de scheidingsconstructie waterdicht is, bepaald volgens NEN 2778. Het is dus, anders dan waarvan de rechtbank is uitgegaan, niet voldoende om vast te stellen dat een dakpan ontbreekt. Niet in geschil is dat het college niet aan de hand van NEN 2778 heeft bepaald of door het ontbreken van een dakpan de uitwendige scheidingsconstructie waterdicht is. Het systeem van de artikelen 3.25 en 3.26 van het Bouwbesluit sluit weliswaar op zichzelf niet uit dat in het geval toepassing van artikel 3.26 praktisch niet uitvoerbaar is, aan de hand van een andere bepalingsmethode wordt bepaald of een bestaand bouwwerk voldoet aan artikel 3.25. Uit die andere bepalingsmethode moet dan wel onmiskenbaar volgen dat niet aan artikel 3.25 is voldaan (vergelijk 5.1 van de uitspraak van de Afdeling van 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:817). Het college heeft echter niet aannemelijk gemaakt dat toepassing van artikel 3.26 in dit geval praktisch niet uitvoerbaar is. Bovendien volgt uit de enkele visuele waarneming dat er geen een dakpan ontbreekt niet onmiskenbaar dat niet aan artikel 3.25 wordt voldaan. Dit geldt temeer, aangezien tussen partijen niet in geschil is dat er verschillende controles zijn geweest en dat tijdens geen enkele controle een lekkage is vastgesteld. Gelet hierop heeft het college zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat [appellant] artikel 3.25, gelezen in samenhang met artikel 3.26, van het Bouwbesluit heeft overtreden. De rechtbank heeft dit niet onderkend. Indien het college van oordeel is dat de regeling van het Bouwbesluit niet goed aansluit bij de praktijk, zal het zich tot de wetgever moeten richten. Het betoog slaagt."

Kanttekeningen

De gemeentelijke handhavingspraktijk worstelt nog al eens met de vraag hoe ver een gemeente moet gaan bij toezicht op de naleving van de voorschriften van Bouwbesluit 2012. In de prestatie-eisen van het Bouwbesluit wordt als bepalingsmethode in veel gevallen verwezen naar een NEN-norm. Zo'n norm schrijft bijvoorbeeld een wijze van berekenen voor, of een wijze van beproeven in een laboratorium, of een praktijkmeting. Dat maakt toezicht complex. Niet altijd is in één oogopslag te zien of er wordt voldaan aan de voorschriften. En gemeenten beschikken niet altijd over de programmatuur om berekeningen conform de



norm uit te voeren, of over de apparatuur om de metingen uit te voeren.

In deze zaak ging het om waterdichtheid. Om te bepalen of een gebouw waterdicht is, verwijst het Bouwbesluit 2012 in artikel 3.26 naar NEN 2778. De waterdichtheid van een uitwendige scheidingsconstructie wordt volgens NEN 2778 bepaald door het gebouw met genormeerde beregeningsinstallatie te besproeien. Tegelijkertijd wordt de achterliggende ruimte met een ventilator stapsgewijs op een onderdruk gebracht tot een voorgeschreven toetsingsdruk. Voor een gevel moet deze proefgedurende 96 uur worden uitgevoerd. De norm bepaalt vervolgens dat indien tijdens of binnen 60 seconden na het beëindigen van de beproeving lekkage en/of het nat worden van het binnenoppervlak visueel waarneembaar is, de constructie als niet-waterdicht moet worden beschouwd. Daarnaast moet het vochtgehalte van de constructie worden bepaald. Indien het vochtgehalte te groot is, dan moet de constructie ook als niet-waterdicht worden beschouwd. Dat is dus geen eenvoudige bepalingsmethode, waarbij volstaan kan worden met een visuele controle.

Bepalingsmethode

Uit deze uitspraak volgt dat niet al te lichtvaardig zonder toepassing van de door Bouwbesluit 2012 voorgeschreven bepalingsmethode geconcludeerd mag worden dat er sprake is van overtreding van een voorschrift. En dat is maar goed ook. De voorschriften van Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw vormen de ondergrens van waar een bestaand bouwwerk aan moet voldoen. De opbouw van Bouwbesluit 2012 in functionele eisen en prestatie-eisen is mede gedaan vanuit het oogpunt van rechtszekerheid. Een gebouweigenaar mag er op vertrouwen dat als hij aan de prestatie-eisen voldoet, er geen strijdigheid is met het Bouwbesluit. Dat veronderstelt dan ook dat het bevoegd gezag niet al te gemakkelijk, zonder zorgvuldig onderzoek volgens de voorgeschreven bepalingsmethode, kan concluderen dat er sprake is van een strijdigheid.

Het is niet altijd nodig om de bepalingsmethode volledig toe te passen. Dat is allereerst niet nodig als op voorhand onmiskenbaar is dat er bij toepassing van de voorgeschreven bepalingsmethode niet voldaan zou worden. Als er bijvoorbeeld een ruit volledig ontbreekt in een gevel, is het niet nodig om dat gat 96 uur met een genormeerde beregeningsinstallatie te besproeien. Ook zonder die besproeiing is het onmiskenbaar dat een gevel met een gat erin

niet waterdicht is. In de motivering van een handhavingsbesluit kan dan volstaan worden met een beschrijving van de bepalingsmethode en een tekstuele motivering waarom er bij toepassing van die bepalingsmethode niet voldaan kan worden.

Van die onmiskenbaarheid hoeft mijns inziens niet alleen sprake te zijn als dit uit enkel een visuele controle blijkt. Indien er bijvoorbeeld reden is om te twifelen of er aan de eis van waterdichtheid wordt voldaan, is er best wat eenvoudig onderzoek denkbaar, zonder direct de complete bepalingsmethode toe te passen. Als bij kortstondige besproeiing met een tuinslang of met wat water uit een emmer al blijkt dat het water naar binnen komt, ligt het voor de hand dat dit na 96 uur besproeien in combinatie met het op onderdruk brengen van de ruimte ook het geval zal zijn. In deze zaak lijkt de gemeente volstaan te hebben met de waarneming dat een dakpan ontbrak.

Onuitvoerbare bepalingsmethode

Een tweede situatie wanneer van toepassing van een voorgeschreven bepalingsmethode afgezien mag worden is wanneer toepassing van die methode praktisch onuitvoerbaar is. De uitspraak uit 2015 waarnaar de Afdeling verwees, ging over funderingen op houten palen. De woningen in kwestie voldeden volgens de gemeente niet aan de constructieve eisen van het Bouwbesluit. Bouwbesluit 2012 schrijft wat dat betreft berekeningen voor, conform NEN 8700. Voor berekeningen was bekendheid met de exacte opbouw van de fundering noodzakelijk, terwijl onderzoek daarnaar gevaar voor de constructie zou opleveren. Om die reden was bepaling volgens de voorgeschreven bepalingsmethode onuitvoerbaar. In plaats daarvan was door middel van metingen vastgesteld dat het in NEN 8700 voorgeschreven evenwicht niet aanwezig was. Dat werd door de Afdeling geaccepteerd. Van een dergelijke onuitvoerbaarheid was in de zaak die wij hier bespreken geen sprake.

Conclusie

De uitspraak van 20 januari 2021 werpt geen principiële nieuw licht op hoe handhavingsbesluiten ten aanzien van overtreding van Bouwbesluit 2012 gemotiveerd moeten worden. Wel onderstreept deze uitspraak opnieuw dat gemeenten niet al te lichtvaardig kunnen concluderen dat er sprake is van een overtreding van de voorschriften van Bouwbesluit 2012. Enkel de visuele waarneming dat een dakpan ontbreekt is niet voldoende om te kunnen conclu-

deren dat een dak niet waterdicht is. Het gaat immers volgens artikel 3.26 van Bouwbesluit 2012 om de waterdichtheid van de totale uitwendige scheidingsconstructie.

Een uitwendige scheidingsconstructie is volgens artikel 1.1, eerste lid, van Bouwbesluit 2012 *'de constructie die de scheiding vormt tussen een voor personen toegankelijke besloten ruimte van een gebouw en de buitenlucht, de grond of het water, waaronder begrepen de op die constructie aansluitende delen van andere constructies, voor zover die delen van invloed zijn op het voldoen van die scheidingsconstructie aan een bij of krachtens dit besluit gegeven voorschrift'*. Daar hoort dus de totale dakopbouw bij, ook aanwezige folies, het dakbeschot, isolatielagen en binnenafwerking. In dit geval had de gemeente zich er dus te gemakkelijk van af gemaakt.

De gemeente had zich er in deze procedure blijkbaar over beklaagd dat de door Bouwbesluit 2012 aangestuurde NEN-normen niet aansluiten bij de praktijk. Kennelijk bedoelde de gemeente hier aan te geven dat het met die complexe bepalingsmethoden wel erg moeilijk is om een overtreding aan te tonen; een gebouweigenaar zou gemakkelijker als overtreder aangemerkt moeten kunnen worden. Maar welk belang zou daarmee in deze situatie gediend zijn? Het doel van de voorschriften voor wering van vocht is het tegengaan van allergenen in verblijfsruimten, toiletruimten en badruimten. Er was in deze situatie aan de binnenzijde ondanks het langdurig afwezig zijn van de dakpan geen enkele vocht- of schimmelplek te zien. Is er dan voor de gemeente wel een noodzaak om verder onderzoek te doen naar het voldoen aan artikel 3.26 van Bouwbesluit 2012? Bouwbesluit 2012 is nu eenmaal niet bedoeld voor het tegengaan van achterstallig onderhoud.

De Afdeling verwijst het college wat dit betreft terecht naar de wetgever. De handhavingspraktijk dient aan te sluiten bij de voorschriften. Uitspraken als deze maken handhaving voor gemeenten wellicht niet gemakkelijker. Dat is ook niet de bedoeling. Gemeenten dienen zorgvuldig vast te stellen of er sprake is van een overtreding en dit zorgvuldig te motiveren. Dat is toch wel het minimale wat een gebouweigenaar in een rechtsstaat van een gemeente mag verwachten.

 **Informatie over de auteur**
Jacco Huijzer is senior specialist bouwregelgeving/
juridisch adviseur bij Nieman Raadgevende Ingenieurs.
Het zaaknummer van het besproken geschil is
201906766/1/R4.