

Verbouw en rechtens verkregen niveau (I)

BOUWBESLUIT 2012 TEKST DR. IR. M. VAN OVERVELD, IR. H.C.M. VAN EGMOND EN ING. P.J. VAN DER GRAAF

In Praktijkboek Bouwbesluit 2012 is een onderdeel opgenomen getiteld 'Verbouw en rechtens verkregen niveau'. De uitleg over het rechtens verkregen niveau is bij het schrijven daarvan afgestemd op de toen heersende opvatting daarover. Inmiddels is het rechtens verkregen niveau door het Ministerie van BZK nader toegelicht met als gevolg dat de in Praktijkboek Bouwbesluit 2012 weergegeven opvatting enigszins achterhaald is. De auteurs hebben daarom dit onderdeel, in overleg met het Ministerie van BZK, middels twee artikelen geactualiseerd. In deze uitgave verschijnt het eerste deel en in Bouwregels in de praktijk nr. 10 wordt ingegaan op enkele praktijkvoorbeelden.

Bij verbouw van een bestaand gebouw is het uiteraard de bedoeling dat het kwaliteitsniveau wordt aangebracht dat in overeenstemming is met de wensen van de eindgebruiker. Het is daarom verstandig om te kiezen voor een kwaliteitsniveau dat hoger ligt dan het niveau dat Bouwbesluit 2012 voor een verbouwing voorschrijft. Het kiezen van een hoger kwaliteitsniveau is echter de verantwoordelijkheid van de markt. Bouwbesluit 2012 borgt alleen het minimumniveau, zodat de kwaliteit niet door een ondergrens zakt. Over dit minimumniveau gaat dit artikel.

VERBOUWVOORSCHRIFTEN

Zoals in onderdeel 6.2 van de Nota van toelichting bij Bouwbesluit 2012 is aangegeven is de term 'verbouw' een verzamelterm voor:

- geheel vernieuwen;
- gedeeltelijk vernieuwen;
- veranderen;
- vergroten.

Van **geheel vernieuwen** (of vervangende nieuwbouw) is sprake als een bouwwerk bijvoorbeeld tot op de fundering wordt gesloopt en vervolgens herbouwd. De herbouw hoeft hierbij niet identiek te zijn aan het oorspronkelijke gebouw.

Bij **gedeeltelijk vernieuwen** wordt een gedeelte van een bouwwerk gesloopt en

vervolgens herbouwd. Ook verbouw na sloop met behoud van het casco is gedeeltelijk vernieuwen (hoog niveau renovatie). Ook hierbij geldt dat de gedeeltelijke herbouw niet identiek hoeft te zijn aan het gesloopte gedeelte.

Veranderen betreft een aanpassing van (een gedeelte van) een bouwwerk zonder dat de contouren van het bouwwerk worden gewijzigd.

Vergroten is een aanpassing van een bouwwerk waardoor de omvang toeneemt, met als gevolg dat de contouren van het bouwwerk worden gewijzigd.

AANDACHTSPUNT

Ook als voor een verbouwing geen omgevingsvergunning voor het bouwen nodig is, moet aan de eisen van Bouwbesluit 2012 voor het uitvoeren, het verbouwen en het gebruik worden voldaan (waarbij ook de eventuele voorschriften van het bestemmingsplan in acht moeten worden genomen).

Op grond van artikel 4 van de Woningwet gelden bij verbouw de voorschriften voor verbouw alleen voor die delen van een bouwwerk die fysiek worden gewijzigd. Dit artikellid luidt namelijk:
Indien een bouwwerk gedeeltelijk wordt ver-

nieuwd, veranderd of vergroot, zijn de voorschriften, bedoeld in artikel 2, eerste lid, voor zover zij betrekking hebben op dat bouwen, slechts van toepassing op die vernieuwing, verandering of vergroting.

In onderdeel 10.1 van de Nota van toelichting bij Bouwbesluit 2012 is hierover het volgende vermeld:

De voorschriften over het bouwen zijn dus alleen van toepassing op het desbetreffende verbouwen en niet op een gedeelte van een bestaand bouwwerk dat niet wordt verbouwd. Dit betekent dat de delen van een bouwwerk die ongewijzigd blijven moeten voldoen aan de eisen voor bestaande bouw. Deze delen hoeven dus niet te voldoen aan de eisen voor verbouw of nieuwbouw.

Op het geheel of gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of het vergroten van een bouwwerk zijn in beginsel de voorschriften van een te bouwen bouwwerk – de nieuwbouwvoorschriften – van toepassing. Dit is bepaald in artikel 1.12, dat luidt:

1. *Op het geheel of gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk zijn wat betreft de voorschriften van 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 ver-*

kregen 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.*

Het eerste lid van dit artikel wekt de indruk dat de voorschriften van de hoofdstukken 2 tot en met 5 van Bouwbesluit 2012, die gelden voor nieuwbouw, bij bijna iedere vorm van verbouw van toepassing zijn. Dit is niet het geval. In vrijwel alle afdelingen van de hoofdstukken 2 tot en met 5 van Bouwbesluit 2012 zijn specifieke voorschriften opgenomen voor verbouw. In de afdelingen met een verbouwartikel is in veel gevallen het rechtens verkregen niveau van toepassing verklaard. Bij een enkel beoordelingsaspect is (soms naast het rechtens verkregen niveau) een specifieke ondergrens gegeven, die tussen het niveau voor nieuwbouw en het niveau voor bestaande bouw in ligt. Dit is bijvoorbeeld gedaan voor:

- de sterkte van een bouwconstructie (niet bij brand), waarbij NEN 8700 geldt (artikel 2.5);
- de tijdsduur van bezwijken van een bouwconstructie bij brand waarbij voor de aan te houden buitengewone belastingscombinaties NEN 8700 geldt (artikel 2.12);
- de WBDBO ter beperking van uitbreiding van brand, waarvoor niet de ondergrens voor bestaande bouw (die

20 minuten is) geldt, maar ten minste 30 minuten moet worden aangehouden (artikel 2.85);

- hoogten van ruimten; op grond van artikel 4.4 van Bouwbesluit 2012 is bij verbouw een plafondhoogte van minimaal 2,1 m vereist. Daarmee is het bijvoorbeeld mogelijk om in een oude kantoorvide met een hoogte van 4,6 m voor het realiseren van appartementen een tussenvloer aan te brengen, waarmee de resterende hoogte niet aan de nieuwbouweis van 2,6 m voldoet;
- de thermische isolatie van een verwarmd gebouw, waarvoor een ondergrens van ten minste 1,3 m²·K/W voor de warmteweerstand moet worden aangehouden voor delen die geen ramen, deuren, kozijnen of daarmee vergelijkbare constructieonderdelen zijn (artikel 5.6).

Voor hoofdstuk 6 van Bouwbesluit 2012 is (in artikel 1.12, lid 2) algemeen bepaald, dat bij gedeeltelijk vernieuwen, vergroten of veranderen van een installatie het rechtens verkregen niveau van toepassing is. Wordt een installatie in zijn geheel vernieuwd, dan moet die nieuwe installatie voldoen aan de nieuwbouwvoorschriften van hoofdstuk 6 (artikel 1.12, lid 3). De nieuwbouwvoorschriften gelden ook indien in een bestaand gebouw een nieuwe installatie wordt aangebracht.

In Bouwbesluit 2012 is voor het rechtens verkregen niveau een begripsbepaling opgenomen. Kort gezegd geldt als rechtens verkregen niveau het kwaliteitsniveau dat:

- bij een rechtmatig gebouwd bouwwerk feitelijk aanwezig is voordat de verbouwing wordt uitgevoerd (het *actuele kwaliteitsniveau*);
- naar onderen is begrensd door het niveau voor bestaande bouw;
- naar boven is begrensd door het niveau voor nieuwbouw.

Hierbij geldt dat het kwaliteitsniveau rechtmatig is voor zover de kwaliteit van het bouwwerk of van het desbetreffende onderdeel daarvan het resultaat is van toepassing van de technische voorschriften of de bouwvergunning of de omgevingsvergunning voor het bouwen die op de oorspronkelijke oprichting van het bouwwerk en op een eventuele latere verbouwing daarvan van toepassing waren. Van die rechtmatigheid zal in de regel sprake zijn wanneer geen sprake is van een overtreding van voorschriften voor het bouwen of verbouwen. Dit zal het geval zijn als:

- het bouwwerk destijds overeenkomstig de daarop ten tijde van de oprichting (veelal het moment van de aanvraag van de bouw- of omgevingsvergunning) van toepassing zijnde voorschriften is opgericht;
- elke nadien uitgevoerde vergunningplichtige ingreep overeenkomstig de daarop van toepassing zijnde bouwvergunning of omgevingsvergunning voor het bouwen is verricht; en
- elke nadien uitgevoerde vergunningvrije ingreep is verricht overeenkomstig de technische bouwvoorschriften die daarop ten tijde van uitvoering van de betreffende ingreep van toepassing waren.

Zie: **Voorbeeld 4.**

BEWIJSLAST EN REIKWIJDTE

De bewijslast ten aanzien van het feitelijke rechtens verkregen niveau berust in beginsel bij degene die voornemens is te gaan verbouwen. Vrijwel altijd kan worden uitgegaan van het actuele kwaliteitsniveau. Aanvullende gegevens over de hoogte van het rechtens verkregen niveau zullen in redelijkheid slechts nodig zijn voor zover bij een eerste beoordeling van het bouwplan gerede twijfel ontstaat over het rechtens verkregen niveau. Er zal bijvoorbeeld sprake zijn van gerede twijfel in gevallen waarbij het aangegeven actuele kwaliteitsniveau lager is dan het oorspronkelijk vergunde niveau. In dat geval kan het bevoegd

VOORBEELD 4: VERBOUWNIVEAU, NIET-BRANDGEVAARLIJK DAK

Volgens artikel 2.71 moet het dak van bouwplan 1 (Bijlage 1 Twee-onder-een-kapwoning van Praktijkboek Bouwbesluit 2012) vanwege zowel het niveau van de hoogste vloer (hoger dan 5 m boven het meetniveau) als de afstand tot de perceelsgrens (< 15 m), niet-brandgevaarlijk zijn. Voor een bestaand dak is echter niet voorgeschreven dat een dak niet-brandgevaarlijk moet zijn.

Het blok twee-onder-een-kapwoningen is een aantal jaren geleden gebouwd. Alle eigenaren willen er graag een volledig andere kap op hebben, die met riet wordt gedekt.

Moet het nieuwe dak ook een niet-brandgevaarlijk dak zijn?

uitwerking

Ja

In tabel 2.66 van Bouwbesluit 2012 is te zien dat bij een verbouwing van de onderhavige woonfunctie (niet gelegen in een woongebouw en geen zorgwoning met een GO > 500 m²) het verbouwartikel (artikel 2.73) van § 2.9.1 niet van toepassing is. In artikel 1.12, lid 1, is bepaald, dat als in de hoofdstukken 2 tot en met 5 voor een voorschrift geen verbouwartikel geldt, de nieuwbouwvoorschriften moeten worden aangehouden.

AANDACHTSPUNT

Het niet-brandgevaarlijk moeten zijn van een dak betekent *niet* dat een rieten dak verboden is. Wél zullen dan doeltreffende maatregelen moeten worden genomen om te bewerkstelligen dat het rieten dak als niet-brandgevaarlijk kan worden aangemerkt (bijvoorbeeld door impregneren) of een oplossing moeten worden bedacht waarmee een gelijkwaardige mate van brandveiligheid wordt gerealiseerd (bijvoorbeeld een rieten schroefdak).

gezag de aanvrager verzoeken om aanvullende gegevens, zoals een juridisch-historisch onderzoek naar het rechtens verkregen niveau van de uitgevoerde bouw- en verbouwactiviteiten.

FUNCTIEWIJZIGING

Van een functiewijziging is sprake als een gebouw of een deel daarvan een andere gebruiksfunctie of subgebruiksfunctie krijgt. Van een functieverandering is ook sprake als binnen een gebruiksfunctie of subgebruiksfunctie een ruimte een andere functie krijgt; bijvoorbeeld het wijzigen van een bergruimte van een woonfunctie in een verblijfsruimte.

Bij het bepalen welke voorschriften bij een functiewijziging van toepassing zijn wordt in principe als volgt te werk gegaan, waarbij het uitgangspunt natuurlijk wel is dat het bestemmingsplan de functiewijziging toelaat:

- De bestaande functie van het gebouw of deel daarvan dat wordt verbouwd, krijgt 'administratief' de nieuwe functie.
- Vervolgens wordt het te verbouwen gebouw of deel daarvan getoetst aan de voorschriften voor bestaande bouw (inclusief het gelijkwaardigheidsartikel) voor de nieuwe functie.
- Wordt voldaan aan de voorschriften voor bestaande bouw dan kan het bouwwerk in gebruik worden genomen (tenzij het gaat om een wijziging van een gebruiksfunctie naar een woonfunctie, waarbij ook moet worden voldaan aan de nieuwbouwvoorschriften voor rookmelders).
- Wordt niet voldaan aan de voorschriften voor bestaande bouw dan zullen de aspecten die de strijdigheid veroorzaken moeten worden aangepast.
- Gedeelten van de 'nieuwe' functie die worden verbouwd (veranderd, vernieuwd of vergroot) moeten voldoen aan de voorschriften die gelden voor verbouw, dus aan:
 - het rechtens verkregen niveau;
 - een beperkt aantal voor verbouw genoemde specifieke ondergrenzen; en
 - de nieuwbouweis, voor een enkel artikel, waarvoor geen verbouwvoorschrift is gegeven.

In een aantal gevallen zal niet aan de voorschriften voor bestaande bouw worden voldaan omdat bepaalde voorzieningen of ruimten niet aanwezig zijn. In dat geval zullen deze voorzieningen of ruimten als nog moeten worden aangebracht, waarbij moet worden verbouwd en dus veelal moet

AANDACHTSPUNTEN

- Uiteraard is het de bedoeling dat bij verbouw van een bestaand gebouw het kwaliteitsniveau wordt aangebracht dat in overeenstemming is met de wensen van de eindgebruiker; dat ligt veelal hoger dan het rechtens verkregen niveau. Die afstemming is echter de verantwoordelijkheid van de markt. Bouwbesluit 2012 borgt alleen het minimumniveau, zodat de kwaliteit niet door een ondergrens zakt.
- Gelet op de in artikel 1a van de Woningwet opgenomen zorgplicht, mag niet zodanig gebouwd worden, dat daardoor gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat. Deze zorgplicht fungeert als vangnetbepaling op basis waarvan het bevoegd gezag handhavend kan optreden, teneinde een onveilige of ongezonde situatie te beëindigen en is niet bedoeld om te worden toegepast in gevallen waarvoor Bouwbesluit 2012 expliciet voorschriften heeft gegeven. Op bladzijde 26 van de Memorie van toelichting bij de wijziging van de Woningwet (TK 2003-2004, 29392-3) is hierover het volgende te lezen:

De eerdergenoemde vangnetfunctie houdt in dat de zorgplicht voorziet in gevallen die niet expliciet zijn geregeld bij of krachtens de Woningwet, hetgeen aansluit bij soortgelijke bepalingen als opgenomen in artikel 1.1a van de Wet milieubeheer, artikel 13 van de Wet bodembescherming en artikel 2 van de Wet milieugevaarlijke stoffen. Omdat de bouwregelgeving een aanzienlijk aantal veiligheidsbepalingen bevat zal de zorgplicht naar verwachting met name in bijzondere gevallen, waar de reguliere bepalingen niet of slechts gedeeltelijk in voorzien, als vangnet een toegevoegde waarde hebben waar met name bij de handhaving op kan worden teruggevallen.

- Daarnaast kan het bevoegd gezag (bij gevaar voor de veiligheid en gezondheid, maar ook bij onvoldoende bruikbaarheid, en energiezuinigheid) van de in artikel 13 van de Woningwet gegeven bevoegdheid gebruik maken om te verplichten tot een hoger niveau dan voor bestaande bouw geldt, doch niet hoger dan het nieuwbouwniveau. Een dergelijk besluit dient op grond van artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zodanig deugdelijk te worden gemotiveerd, dat aan het noodzakelijkheids criterium wordt voldaan. Zoals kan worden afgeleid van een Memorie van Toelichting bij de Woningwet (TK vergaderjaar 2003/2004 29392-3) zal, als van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, per geval of categorie van gevallen aangegeven moeten worden waarom het door Bouwbesluit 2012 voorgeschreven kwaliteitsniveau voor bestaande bouwwerken in de desbetreffende situatie niet toereikend is en waarom het noodzakelijk is dat aanvullende voorzieningen getroffen moeten worden. Een dergelijke noodzaak kan bijvoorbeeld voortvloeien uit een wijziging van het gebruik van een bouwwerk, een specifieke indeling van een bouwwerk of een hoge gebruiksintensiteit. Hoewel het opleggen van een verplichting tot het treffen van aanvullende voorzieningen naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk moet zijn, wat ook specifiek moet worden gemotiveerd, is sprake van een discretionaire bevoegdheid waarbij evenwel voldaan moet worden aan de ingevolge artikel 3:4, lid 1, van de Awb vereiste belangenafweging en de in artikel 3:4, lid 2 vereiste toepassing van het evenredigheidsbeginsel. Het noodzakelijkheidsvereiste mag er niet toe leiden, dat via het opleggen van dergelijke verplichtingen een hoger kwaliteitsniveau dan het in Bouwbesluit 2003 opgenomen kwaliteitsniveau voor bestaande bouwwerken als algemene regel gaat gelden.

worden voldaan aan het rechtens verkregen niveau. Een dergelijke nieuwe voorziening kent nog geen actueel kwaliteitsniveau, het is er immers nog niet. Het rechtens verkregen niveau zal in dat geval de ondergrens zijn: het niveau bestaande bouw. Wordt bij herbestemmen van een kantoor tot een woning bijvoorbeeld een toilet aangebracht dan zal de toiletruimte ten minste moeten voldoen aan de voorschriften voor bestaande bouw.

BOUWBESLUIT 2003

Bij verbouw gold dat in beginsel aan het nieuwbouwniveau moest worden voldaan. Het bevoegd gezag had de discretionaire bevoegdheid om ontheffing te verlenen.

Deze ontheffing mocht niet tot een lager niveau leiden dan een specifiek niveau of, indien geen specifiek niveau in Bouwbesluit 2003 was gegeven, het niveau van bestaande bouw.



Dr. ir. M. van Overveld is directeur van Van Overveld Bouwbesluit Advies bv.
Ir. H.C.M. van Egmond is coördinerend beleidsmedewerker bij het ministerie van BZK.
Ing. P.J. van der Graaf is adviseur bouwregelgeving bij Nieman Raadgevende Ingenieurs te Zwolle.