

Opmars van niveau bestaande bouw

Bouwbesluit 2012 kent voorschriften voor nieuwbouw, verbouw en bestaande bouwwerken. Het voorzieningenniveau dat door de voorschriften voor bestaande bouwwerken wordt voorgeschreven is voor de meeste aspecten lager dan voor nieuwbouw. In de loop der tijd zijn de voorschriften voor bestaande bouwwerken steeds belangrijker geworden. In eerste instantie was het slechts bodemniveau, waarbij het bevoegd gezag de mogelijkheid had om een hoger niveau af te dwingen. Tegenwoordig mogen sommige nieuwe bouwwerken zelfs voldoen aan niveau bestaande bouw; het realiseren van een hoger niveau is dan een eigen keuze...

Tekst Mr. ing. J.C. (Jacco) Huijzer

Vóór 1992 waren er nauwelijks eisen voor bestaande gebouwen. Bouwtechnische voorschriften stonden toen nog in gemeentelijke bouwverordeningen. Voor bestaande gebouwen stond daar doorgaans één artikel in, dat bepaalde dat een bestaand bouwwerk zich niet in een toestand mocht bevinden die gevaar oplevert voor de veiligheid of nadeel voor de gezondheid dan wel schade of hinder voor personen. Er werd daar geen actieve invulling aan gegeven door gemeenten.

1992: Het begin

In 1992 werden de bouwtechnische voorschriften landelijk geüniformeerd in Bouwbesluit 1992. De oorspronkelijke gedachte hierbij was dat de overheid de mogelijkheid moest hebben om bij bestaande gebouwen in te grijpen bij onveilige of andere onaanvaardbare situaties. De voorschriften voor nieuwe bouwwerken mochten hoger uitvallen, omdat bij bestaande gebouwen rekening gehouden moest worden met een afweging tussen enerzijds de kosten en anderzijds de kwaliteit in termen van bijvoorbeeld veiligheid en gezondheid. Tevens speelde hierbij een rol dat aan een eerder verleende bouwvergunning een redelijke mate van rechtszekerheid mag worden ontleend, waardoor het niet gerechtvaardigd zou zijn hogere nieuwbouweisen zonder meer van toepassing te verklaren voor bestaande gebouwen.¹

Bij de vaststelling van de voorschriften voor bestaande bouw was uitgegaan van de oudste in ons land bekende bouwvoorschriften van

gemeentelijke of provinciale verordeningen, die krachtens de Woningwet van 1901 waren gegeven. Daarbij was in beginsel gekozen voor de laagste eis die in die verordeningen te vinden was. In de toelichting op Bouwbesluit 1992 was aangegeven dat dit vooral was gebeurd vanuit het oogpunt van verworven rechten: vanuit dat oogpunt mogen geen verdergaande eisen gesteld worden dan die, welke golden op het moment waarop de bouwvergunning voor het desbetreffende bouwwerk werd verleend (Stb. 1991, 680, p. 165). Evenwel was voor een aantal voorschriften

toch een hoger niveau gesteld dan het niveau dat in het verleden had gegolden, ondanks het beginsel van verworven rechten. Dit, omdat dat hogere niveau uit het oogpunt van veiligheid of gezondheid door de wetgever noodzakelijk werd geacht (Stb. 1991, 680, p. 167). In de toelichting op Bouwbesluit 1992 was overigens niet aangegeven voor welke voorschriften een dergelijke verzwaring had plaatsgevonden.

Extra eisen

Er bestonden twee mogelijkheden om extra



Vóór 1992 waren er nauwelijks eisen voor bestaande gebouwen.



Foto: Pavatex.

eisen te stellen boven niveau bestaande bouw. Allereerst werd met de introductie van het Bouwbesluit in de Woningwet een aantal voorschriften geïntroduceerd, op basis waarvan in bestaande bouwwerken een hoger bouwtechnisch voorzieningenniveau dan niveau bestaande bouw kon worden afgedwongen. Dergelijke voorzieningen moest dan wel 'noodzakelijk' zijn. In de toelichting op de Regeling Bouwbesluit brandveiligheid 1992 was aangegeven: *'Een dergelijke noodzaak kan samenhangen met het gebouw zelf, voortvloeiend uit bijvoorbeeld ervaringsgegevens met betrekking tot bijvoorbeeld brandonveilige situaties, of met omstandigheden die verband houden met de gebouwde omgeving. Van zo'n situatie kan ook sprake zijn wanneer het bouwwerk bij beschouwing van de voorschriften op zich zelf weliswaar niet in strijd is met de voorschriften voor de bestaande bouw, maar in samenhang met elkaar toch bijvoorbeeld een (brand)onveilige situatie oplevert.'* (Stc. 1992, 101).

Daarnaast bestond op grond van de gemeentelijke bouwverordening de mogelijkheid om een beperking te stellen aan het gebruik van een bouwwerk, vanuit het oogpunt van brandveiligheid. Hieraan werd in de toelichting op Bouwbesluit 1992 ook uitdrukkelijk gerefereerd (Stb. 1991, 680, p. 381). Indien er in een specifieke situatie weliswaar werd voldaan aan de bouwtechnische voorschriften van Bouwbesluit niveau bestaande bouw, maar gezien het feitelijke gebruik sprake was van een onveilige situatie, dan kon er bijvoorbeeld een gebruiksbeperking worden opgelegd wat betreft het aantal personen, zodat per saldo een aanvaardbare situatie werd gecreëerd. Een lager bouwtechnisch voorzieningenniveau hoefde dus niet automatisch te leiden tot een lager veiligheidsniveau.

Het systeem van Bouwbesluit 1992 was dus: een bepaald, laag voorzieningenniveau als bodemniveau, met de mogelijkheid voor het

bevoegd gezag om enerzijds een gebruiksbeperking op te leggen en anderzijds een hoger bouwtechnisch niveau af te dwingen.

2007/2008: Touwtrekken

Op verschillende manieren is benadrukt dat de voorschriften van niveau bestaande bouw in beginsel toereikend zijn, en dat het stellen van aanvullende eisen alleen bedoeld is voor uitzonderingen. In de Memorie van toelichting op de wijzigingen van de Woningwet in 2007 was aangegeven dat het uitgangspunt is dat de voorschriften van het Bouwbesluit niveau bestaande bouw toereikend zijn, en dat een hoger bouwtechnisch niveau alleen in een beperkt aantal bijzondere gevallen kan worden verlangd (Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr. 3, p. 6, 7).

In de toelichting op het Gebruiksbesluit 2008 stond daarnaast dat het stellen van nadere gebruiksvoorwaarden slechts in een zeer beperkt aantal gevallen aan de orde zal zijn, omdat de gebruiksvoorschriften van het Gebruiksbesluit in beginsel toereikend moeten worden geacht (Stb. 2008, 327, p. 34). Dit gold dus kennelijk ook indien er sprake is van een lager bouwtechnisch voorzieningenniveau; de gebruiksvoorschriften zijn naar hun aard immers uitsluitend op het gebruik van bestaande bouwwerken van toepassing.

Wellicht is het verbeelding, maar wie de wetgeschiedenis bestudeert, kan het gevoel bekruipen dat de benadrukking dat de bevoegdheid om aanvullende eisen te stellen slechts bedoeld is voor uitzonderingen in de loop der jaren door de wetgever sterker benadrukt is dan in 1992 het geval was. In de toelichting op de Woningwet 1992 werd hierover met geen woord gerept, en de 'toon' van de toelichting op Bouwbesluit 1992 was geheel anders. Wellicht moet deze benadrukking gezien worden in verband met de praktijk die in veel gemeenten werd gehanteerd. Voor veel bestaande gebouwen werd zonder meer ten aanzien van

veilig vluchten de nieuwbouweisen geëist, op basis van het 'Beleid bestaande bouw'. Dit beleid werd geïntroduceerd na de cafébrand in Volendam in 2001, als een instrument om het brandveiligheidsniveau van bestaande gebouwen te verbeteren.

In het Beleid bestaande bouw werd niveau bestaande bouw afgedaan als 'economisch niveau', dat niets met brandveiligheid te maken heeft. In de toelichtingen op de wijziging van de Woningwet in 2007 en het Gebruiksbesluit 2008 werd daarentegen benadrukt dat de voorschriften van niveau bestaande bouw in beginsel voldoende waren. Een soort van 'touwtrekken' om de status van de voorschriften van niveau bestaande bouw?

2012: Verbouw op niveau bestaande bouw

In 2012 werd Bouwbesluit 2012 van kracht, met een nieuwe methodiek ten aanzien van verbouwingen. Tot dat moment golden bij verbouw de nieuwbouwvoorschriften als uitgangspunt. Voor de meeste verbouwvoorschriften mag voortaan uitgegaan worden van het reeds verkregen niveau: het feitelijk aanwezige kwaliteitsniveau, mits rechtmatig en mits dit voldoet aan niveau bestaande bouw.

De verbouwvoorschriften van Bouwbesluit 2012 hebben als gevolg dat een verbouwing soms mag voldoen aan de voorschriften van niveau bestaande bouw. Een uitbreiding van een bestaande industriefunctie mag bijvoorbeeld in een brandcompartiment van 3.000 m² gelegen zijn, als deze uitbreiding een apart brandcompartiment is. En wordt een kantoorfunctie gewijzigd in een woongebouw, dan mag er ten aanzien van de vluchtroutes vanuit de woonfuncties al snel uitgegaan worden van het criterium dat niveau bestaande bouw stelt: 1.500 m² aan woonfuncties op een doodlopende gang. Bij toevoeging van een nieuwe trap in een bestaand bouwwerk mag deze nieuwe trap aan de voorschriften voor niveau bestaande bouw voldoen. Er is in alle drie de voorbeelden geen actueel kwaliteitsniveau aanwezig; dat betekent dat het reeds verkregen niveau wordt gevormd door de ondergrens: niveau bestaande bouw. De introductie van deze verbouwsystematiek betekende een enorme wijziging voor de functie van niveau bestaande bouw. Weliswaar geen *principiële* wijziging, omdat ontheffing tot niveau bestaande bouw altijd al mogelijk was; de Bouwbesluitwetgever heeft met de introductie van Bouwbesluit 2012 als het ware met de verbouwvoorschriften generiek ontheffing verleend. Maar toch wel een radicale wijziging, omdat vóór 2012 deze ontheffing



in de praktijk niet vaak verleend werd als er redelijkerwijs aan de nieuwbouwvoorschriften kon worden voldaan. In de drie hierboven genoemde voorbeelden zou de ontheffing in géén geval verleend zijn...

2012: Beperking opleggen hoger niveau

Artikel 13 van de Woningwet geeft de bevoegdheid om een hoger niveau dan niveau bestaande bouw af te dwingen. Op basis van dit voorschrift kan het bevoegd gezag bouwtechnische aanpassingen afdwingen waarmee een hoger niveau dan Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw wordt gerealiseerd. Voor de verplichting van het treffen van voorzieningen boven niveau bestaande bouw moet wel gemotiveerd worden dat dit 'noodzakelijk' is. Precies zoals ook in 1992 het geval was...

De verbouwsystematiek van Bouwbesluit 2012 heeft echter ook consequenties voor bestaande bouw; elk bestaand gebouw heeft immers een rechtens verkregen niveau, ook wanneer er geen verbouwing plaatsvindt. Indien het rechtens verkregen niveau wordt gevormd door Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw, zal bij een vergunningplichtige verbouwing waarbij hieraan toepassing wordt gegeven een omgevingsvergunning voor bouwen afgegeven moeten worden.

Nu de Bouwbesluitwetgever het niveau bestaande bouw acceptabel acht voor verbouwsituaties, valt slecht in te zien waarom voor bestaande gebouwen, waarin niet wordt gebouwd, een hoger niveau geëist zou moeten worden dan de wetgever toestaat bij verbouwingen en waarvoor bij een vergunningplichtige verbouwing ook een omgevingsvergunning voor bouwen afgegeven moet worden. In een handhavingsbesluit dat gebaseerd is op artikel 13 van de Woningwet zal gemotiveerd moeten worden waarom ondanks dit gegeven een hoger niveau noodzakelijk is. Dat is alleen in extreme situaties nog voorstelbaar, bijvoorbeeld in het geval van een op zichzelf legitieme functiewijziging direct na oprichting van een bouwwerk. Wat met de introductie van de verbouwvoorschriften in 2012 daarom feitelijk gebeurde is dat de mogelijkheid om een hoger bouwtechnisch voorzieningenniveau af

te dwingen werd beperkt. Voor toepassing van artikel 13 is het rechtens verkregen niveau in eerste instantie maatgevend, ook als dit overeenkomt met niveau bestaande bouw. Deze wijziging betekende dan ook het einde van het 'Beleid bestaande bouw'.

2015: Nieuwbouw op niveau bestaande bouw

Vanaf de introductie van Bouwbesluit in 1992 gold reeds dat voor tijdelijke bouw een lager voorzieningenniveau mocht worden gerealiseerd. Voor permanente bouwwerken was dit niet mogelijk. Hoogstens door middel van gelijkwaardige oplossing, maar zo'n oplossing moest dan wel voldoen aan wat met de nieuwbouwvoorschriften werd beoogd. Sinds 1 juli 2015 is artikel 1.12a aan Bouwbesluit 2012 toegevoegd. Dit artikel is geïntroduceerd voor *woonfuncties voor particulier eigendom*. Hiervan is sprake als een burger of een groep van burgers ten minste de economische eigendom verkrijgt en volledige zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning (Artikel 1.1 lid 1 onder f Besluit ruimtelijke ordening).

In artikel 1.12a wordt bepaald dat voor een *woonfunctie voor particulier eigendom* verschillende afdelingen van Bouwbesluit 2012 niet van toepassing zijn, en wat betreft verschillende afdelingen mag worden uitgegaan van niveau bestaande bouw. Een *woonfunctie voor particulier eigendom* hoeft geen badruimte te hebben, geen buitenberging, geen buitenruimte en geen aansluiting op nutsvoorzieningen. Ten aanzien van afscheidingen, trappen, hellingbanen, daglicht, verblijfsgebieden en -ruimten, toiletten en opstelplaatsen mag worden voldaan aan niveau bestaande bouw. Voor het overige zijn de reguliere nieuwbouwvoorschriften van toepassing (of in geval van verbouw de verbouwvoorschriften).

De introductie van artikel 1.12a betekent iets totaal nieuws: het is mogelijk om permanente bouwwerken op te richten met gedeeltelijk een voorzieningenniveau van bestaande bouwwerken. Het is daarmee bijvoorbeeld mogelijk om kleinere woningen te realiseren. Of het voorzieningenniveau voldoende is, is voortaan eigen verantwoordelijkheid. Dat wil zeggen: een eigen, vrije keuze, die niet beheerst wordt door de publiekrechtelijke voorschriften van het Bouwbesluit.

Wat leert de opmars van niveau bestaande bouw ons?

De 'opmars' van de voorschriften van niveau bestaande bouw onderstreept dat het mini-

maal vereiste voorzieningenniveau vooral een politieke keuze is. Deze keuze wordt hooguit beperkt door de verplichtingen vanuit Europa of internationale verdragen. Er ligt aan het Bouwbesluit geen 'broncode' ten grondslag, waarmee het gekozen voorzieningenniveau objectief verklaard zou kunnen worden. Niveau bestaande bouw heeft nog steeds een belangrijke rol als ondergrens van het vereiste voorzieningenniveau, evenals dat in 1992 het geval was. Anno 2016 is het echter méér dan dat. En de ontwikkeling staat niet stil. In de komende jaren zullen naar verwachting verschillende voorschriften geheel worden geschrapt.

Zo ver is het echter nog niet. Met een beroep op gelijkwaardigheid kan wellicht meer dan op het eerste gezicht lijkt. Er zijn categorieën woningen voorstelbaar die niet onder het particulier opdrachtgeverschap vallen, maar waar gezien de doelgroep een lager voorzieningenniveau niet onlogisch klinkt. Starterswoningen bijvoorbeeld. Uit artikel 1.12a en de toelichting daarop volgt dat voor woonfuncties niveau bestaande bouw voor sommige aspecten een acceptabel voorzieningenniveau oplevert; het wordt niet langer nodig geacht om vanuit de overheid een hoger niveau op te leggen. Een hoger niveau is een eigen keuze.

De toelichting op artikel 1.12a heeft het over noodzakelijke bescherming van particulieren tegen professionals; de wetgever beoogt mijns inziens hiermee vooral te voorkomen dat een particulier een nieuwe woning betreft met een voorzieningenniveau van een bestaande woning, zonder dat hij zich hier van bewust is. Wat de toelichting feitelijk aangeeft is dat wanneer een particulier in zo'n positie verkeert dat deze bewust de keuze kan maken voor een lager voorzieningenniveau, dit lagere voorzieningenniveau wat de wetgever betreft dan voldoende is. Op het moment dat voldoende aannemelijk is dat bewoners voldoende op de hoogte zijn van de aanwezigheid van een lager voorzieningenniveau én de consequenties daarvan, en daar ondanks deze wetenschap zelf bewust voor kiezen, is er mijns inziens ruimte om op basis van gelijkwaardigheid analoge toepassing te geven aan artikel 1.12a.

De eigen keuzevrijheid is in de loop van de tijd steeds groter geworden. Of dat 'erg' is, hangt vooral af van de opvatting die men op de functie van de overheid heeft...

Informatie over de auteur
Jacco Huijzer is juridisch adviseur bij Nieman Raadgevende Ingenieurs.