

Verbouw schuren tot woning met garage

Bouwrecht

Tekst mr. ing. Jacco Huijzer

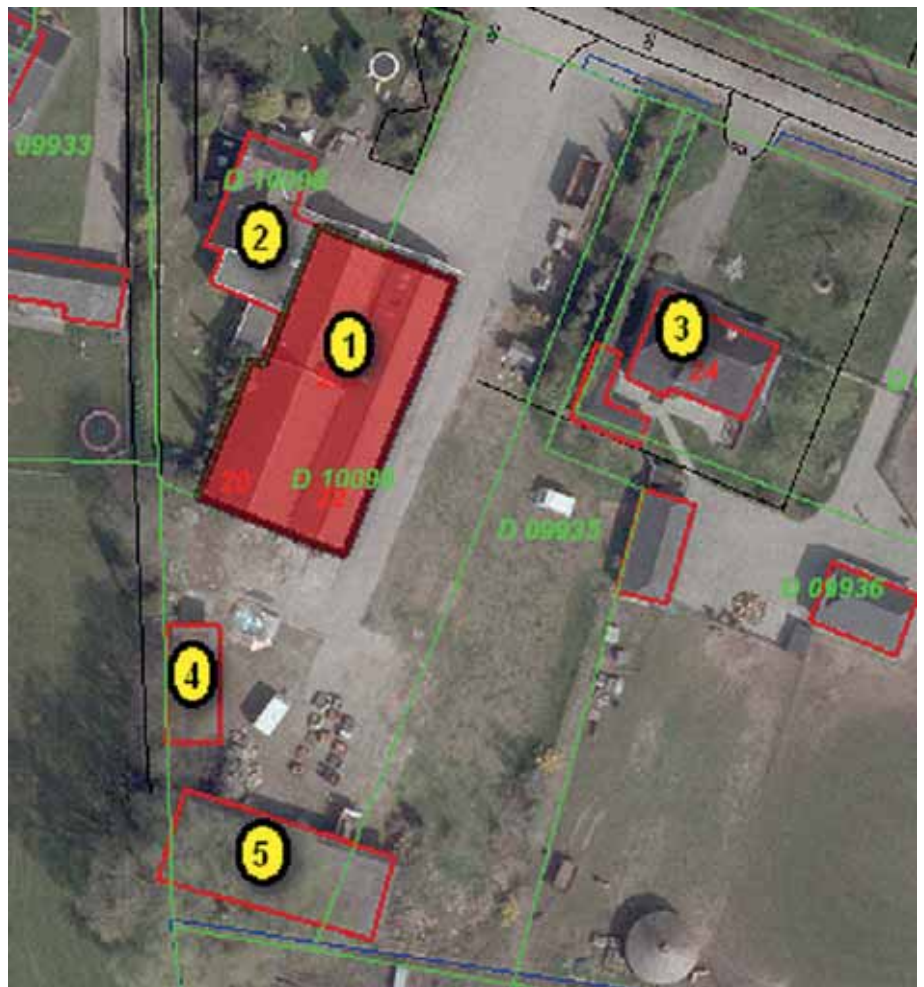
Op 28 november 2018 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in een geschil over een door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Winterswijk verleende omgevingsvergunning. De vergunning was verleend voor het verbouwen van twee loodsen tot een woning met garage/-overkapping.

Op 4 april 2016 wordt door de gemeente een omgevingsvergunning verleend voor het verbouwen van twee loodsen tot woning en garage/overkapping. De twee loodsen staan op de foto met het cijfer 1 aangeduid. Het achterste deel van de loodsen wordt verbouwd tot woning. Het voorste deel zal worden verbouwd tot garage met een open voorzijde. Direct tegen de loodsen ligt de woning van een andere eigenaar. Die woning staat op de foto met het cijfer 2 aangeduid. De muur tussen beide panden is nu nog een interne scheidingswand, maar zal na de verbouwing een buitenmuur worden.

Het perceel was in het verleden onderdeel van een groter perceel, waarop een aantal schuren en een bedrijfswoning aanwezig waren. Dat perceel is gesplitst in het perceel waarop de bedrijfswoning (2) is gelegen en het perceel waarop de schuren (1, 4 en 5) zijn gelegen. Het bestemmingsplan staat de bouw van een woning op het perceel toe, onder de voorwaarde dat de aanwezige schuren gesloopt worden. In de vergunning neemt de gemeente de voorwaarde op dat de aanwezige schuren, met uitzondering van het deel dat tot woning en garage zal worden verbouwd, uiterlijk op 1 januari 2018 zijn afgebroken.

Bezwaar en beroep

De bewoner van de naastgelegen woning maakt bezwaar tegen de vergunning. Op 13 december 2016 wordt dit bezwaar door het college ongegrond verklaard. Het beroep dat daarna wordt ingesteld wordt op 7 augustus 2017 door de rechtbank ongegrond verklaard. Die uitspraak is niet gepubliceerd.



Hoger beroep

De buurman stelt hoger beroep in. Volgens hem is het bouwplan allereerst in strijd met het bestemmingsplan en heeft de gemeente door de vergunning met dit voorschrift te verlenen het bestemmingsplan omzeild. De Afde-

ling gaat hier in mee: uit de planregel volgt dat de omgevingsvergunning voor bouwen pas verleend kan worden wanneer de op het perceel aanwezige bebouwing is gesloopt. Het betoog van het college dat de verlening van de vergunning onder voorwaarde van sloop in lijn

ligt met de bedoeling van het bestemmingsplan wordt niet gevolgd. De sloop zal voltooid moeten zijn alvorens een omgevingsvergunning voor bouwen kan worden verleend. Daarnaast betoogt de buurman dat er niet wordt voldaan aan Bouwbesluit 2012. De binnenmuur wordt een buitenmuur. De gemeente had extra isolatiemaatregelen moeten eisen met betrekking tot deze muur, nu er ook fysieke wijzigingen in de muur zullen worden aangebracht. De Afdeling overweegt wat dit betreft:

‘3.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 11 maart 2009, ECLI:NL:R-VS:2009:BH5553) volgt uit artikel 4 van de Woningwet en de geschiedenis van totstandkoming van deze bepaling dat op het verbouwen van een bouwwerk in beginsel de nieuwbouweisen van het Bouwbesluit van toepassing zijn. Deze eisen gelden ten aanzien van dat gedeelte van het bouwwerk dat wordt verbouwd.

De omstandigheid dat door de verbouwing van de voorheen afgesloten schuur tot een garage met open voorzijde de binnenmuur van de schuur de buitenmuur van de woning van [appellant] wordt, maakt naar het oordeel van de Afdeling niet dat reeds daarom de voorschriften van het Bouwbesluit daarop van toepassing zijn. De wijziging van de aard van de muur, zonder dat daaraan fysieke wijzigingen worden aangebracht, kan niet worden aangemerkt als een verbouwing daarvan. Overigens was die muur in 1975 reeds uitgevoerd als buitenmuur van de woning van [appellant].

Dit laat onverlet dat op het vullen van openingen in de muur, die in het kader van de verbouwing worden of reeds zijn dichtgezet, de voorschriften van afdeling 5.1 het Bouwbesluit van toepassing zijn, waarbij rekening dient te worden gehouden met de aanduiding van de daarachter gelegen ruimte in de woning van [appellant]. De Afdeling heeft niet kunnen vast-

stellen dat het daarbij, zoals de rechtbank heeft overwogen, louter gaat om ruimtes die niet als verblijfsruimte kunnen worden aangemerkt en waarvoor het Bouwbesluit geen nadere isolatie-eisen stelt, zodat het oordeel van de rechtbank in zoverre niet kan worden gevolgd.’

Het hoger beroep slaagt wat dit betreft. Uitkomst van de uitspraak is dat de gemeente een nieuwe beslissing op bezwaar zal moeten nemen.

Wijziging aard van bouwconstructie

Deze uitspraak onderstreept twee belangrijke uitgangspunten bij verbouw en functiewijziging. Het eerste punt is dat de enkele wijziging van de aard van een wand niet kan worden aangemerkt als een verbouwing daarvan. De wijziging van de aard/het gebruiksdoel van de wand bestond hieruit, dat deze in de bestaande toestand een binnenmuur was en in de nieuwe situatie in feite een buitengevel. Voor



toetsing aan het Bouwbesluit is het belangrijk om een messcherp onderscheid te maken tussen wijzigingen die het 'bouwen van een bouwwerk' zijn en wijzigingen die dat niet zijn. Volgens artikel 1b lid 1 van de Woningwet moet het bouwen van een bouwwerk 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'*. Als er dus geen fysieke 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'. Een gebruiksfunctiewijziging of een ruimtewijziging heeft geen wijziging van de bouwkundige constructie tot gevolg. Net zo min als dat de enkele wijziging van de aard van het gebruiksdoel van een constructieonderdeel dit tot gevolg heeft. Als er geen sprake is van het 'bouwen van een bouwwerk' zijn niet de verbouwvoorschriften van Bouwbesluit 2012 van toepassing, maar de voorschriften van niveau bestaande bouw. Dat is geen gevolg van die wijziging, maar dit volgt uit artikel 1b lid 2 van de Woningwet. Daarin is bepaald dat elk een bestaand gebouw dient te voldoen aan de voorschriften van Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw. Voor de wand in kwestie betekent dat bijvoorbeeld dat er geen eisen worden gesteld aan de thermische isolatie, omdat de eisen uit afdeling 5.1 van Bouwbesluit 2012 niet van toepassing zijn op bestaande bouwwerken.

Artikel 4 Woningwet

Het tweede punt dat in deze uitspraak wordt onderstreept is dat de verbouwvoorschriften alléén van toepassing zijn op de delen van het gebouw die fysiek worden verbouwd. In dit geval betrof het het opvullen van gaten in de betreffende muur. Volgens artikel 4 van de Woningwet zijn indien een bouwwerk gedeeltelijk



wordt vernieuwd, veranderd of vergroot, de verbouwvoorschriften slechts van toepassing op die vernieuwing, verandering of vergroting. Zijn daarmee de verbouwvoorschriften alleen van toepassing op de gaten, of op de hele wand? Over de reikwijdte van artikel 4 van de Woningwet wordt in de praktijk veel gestreden. Op het eerste gezicht lijken er twee interpretatiemogelijkheden: een ruimere en een beperktere. Een beperkte toepassing van artikel 4 van de Woningwet betekent dat de verbouwvoorschriften alleen van toepassing zijn op de fysieke verbouwing. Bij een ruime toepassing wordt breder gekeken. Een praktijkvoorbeeld: aan een bestaand woongebouw wordt op de tweede verdieping een balkon aangebracht. Als gevolg van het balkon is er minder daglicht aanwezig in de verblijfsruimte van de daaronder gelegen woning. Welke eis geldt er nu ten aanzien van het daglicht? In de beperkte toepassing wordt de onderliggende daglichttoetsing getoetst aan niveau bestaande bouw (want dit is geen onderdeel van de verbouwing) terwijl in de ruime toepassing getoetst wordt aan het rechtens verkregen niveau (want de verbouwing leidt tot vermindering van de daglichttoetreding). De Afdeling kiest in deze uitspraak duidelijk voor de beperkte toepassing: alleen de fysieke aanpassing moet voldoen aan de verbouwvoorschriften: dus alleen de gaten in de muur en niet de hele muur. Hierbij wordt in de motivering alleen verwezen naar een eerdere uitspraak uit 2009, die weer verwijzingen bevat naar nog eerdere uitspraken. Daar zit iets merkwaardigs in, omdat nu juist de eerdere uitspraken dé motivering waren van de ruime

toepassing. Bij een andere uitspraak uit 2009 moest bijvoorbeeld bij het bouwen van een badkamer en het plaatsen van een aanrechtblok ineens de hele wooneenheid waarin dit gebeurde aan de verbouwvoorschriften voldoen. Die uitspraak is bekritiseerd in de literatuur; zie bijvoorbeeld de annotatie van J. in 't Hout in TBR 2009/107. Een soortgelijke (eveneens bekritiseerde) uitspraak had de Afdeling al eerder in 2006 gedaan. Evenwel kiest de Afdeling in deze uitspraak voor een beperkte toepassing.

De beperkte toepassing van artikel 4 van de Woningwet staat overigens wel op gespannen voet met het abstractieniveau waarop Bouwbesluit 2012 is geschreven. Uitgangspunt van Bouwbesluit 2012 is dat de voorschriften op een zo hoog mogelijk niveau worden gesteld. De meeste voorschriften worden niet rechtstreeks gekoppeld aan de bouwkundige constructieonderdelen, maar aan bijvoorbeeld een gebruiksfunctie, brandcompartiment of een verblijfsgebied. Het is niet mogelijk om een gebruiksfunctie, brandcompartiment of een verblijfsgebied te verbouwen. Dit zijn immers slechts terminologische typering en geen fysieke voorzieningen in een gebouw. Het omgaan met de verbouwvoorschriften blijft daarom ook na deze uitspraak wat creativiteit vragen. Het laatste woord is hier nog niet over gezegd...

Informatie over de auteur

Mr. ing. J.C. (Jacco) Huijzer is senior specialist bouwregeling / juridisch adviseur bij Nieman Raadgevende Ingenieurs. Het zaaknummer van het besproken geschil is 201707469/1/A1. De uitspraken uit 2006 en 2009 waarnaar verwezen wordt hebben zaaknummer 200510340/1 en 200803770/1.