



NIEMAN[®]

DE RAADGEVENDE INGENIEURS

OPTOPPEN

VAN BESTAANDE

BOUWWERKEN

Analyse van de bouwregelgeving

Ministerie van BZK, 23 juli 2024

Partner in 't hart van de bouw!

Optoppen van bestaande bouwwerken

Analyse van de bouwregelgeving.

Ministerie van BZK

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Vertegenwoordigd door:

Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V.

Vestiging Utrecht
Postbus 40217
3504 AA Utrecht
info@nieman.nl
www.nieman.nl

Uitgevoerd door:

- ing. W.P. van den Hoeven
- ir. J.W. (Joost) Pothuis
- mr. ing. J.C. (Jacco) Huijzer

Wij gaan vertrouwelijk met uw gegevens om, geheel volgens de richtlijnen voor Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). [Lees onze privacyverklaring.](#)

Referentie: 20231271 / 31239

Status: Definitief

Datum: 23 juli 2024

Inhoudsopgave

DEEL I

Hoofdstuk 1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding van het onderzoek	5
1.2	Doel van het onderzoek	5
1.3	Onderzoeksvraag	6
1.4	Afbakening onderzoek	6
1.5	Opbouw rapport	6
Hoofdstuk 2	Analyse mogelijke belemmeringen	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Analyse mogelijke belemmeringen	7
2.3	Voorgeschreven kwaliteitsniveau bij optopping	8
2.4	Onduidelijkheid verbouwsystematiek	14
2.5	Uitzonderingen op hoofdregel verbouw en transformatie zijn niet eenduidig	16
2.6	Verbouwregel bij transformatie is problematisch	17
2.7	Wat wordt bedoeld met het begrip 'niveau van eisen'?	17
2.8	Jurisprudentie over rechtens verkregen niveau uit Bouwbesluit 2012	19
2.9	Waarop zijn de verbouwregels precies van toepassing?	19
2.10	Toetsen van de bestaande onderbouw bij een aanvraag omgevingsvergunning	20
2.11	Relatie tussen omgevingsvergunning en rechtstreeks werkende regels	22
2.12	Einde van termijn van tijdelijke gebruiksfunctiewijziging	22
2.13	Rechtszekerheid van verbouwregels	23
Hoofdstuk 3	Conclusie: beantwoording onderzoeksvragen	25

DEEL II

Hoofdstuk 4	Introductie optoppen bestaande bouwwerken	29
4.1	Inleiding	29

4.2	Toetskader	29
4.2.1	<i>Toetskader vergroten bouwwerk</i>	29
4.2.2	<i>Toetskader transformatie bestaand bouwwerk</i>	30
4.2.3	<i>Toetskader verbouw bij transformatie bestaand bouwwerk</i>	30
4.2.4	<i>Toetskader bestaand ongewijzigd bouwwerk</i>	30
4.2.5	<i>Maatwerkvoorschrift hoger niveau</i>	31
Hoofdstuk 5	Historie bouwtechnische regels voor optoppen en transformatie	32
5.1	Inleiding	32
5.2	Vergroten van een bouwwerk: 1902 tot en met 2023	32
5.2.1	<i>De periode van de gemeentelijke bouwverordening: 1902 tot en met 1992</i>	32
5.2.2	<i>De periode van het Bouwbesluit: 1992 tot en met 2023</i>	33
5.3	Reikwijdte regels vergroten van een bouwwerk: 1902 tot en met 2023	35
5.4	Transformatie: 1902 tot en met 2023	37
Hoofdstuk 6	Materieel toetskader optoppen	39
6.1	Inleiding	39
6.2	Omgevingswet	39
6.3	Vergroten van bestaand bouwwerk	40
6.4	Toetskader vergroten bouwwerk	43
6.5	Toetskader vergroten bouwwerk: niveau van eisen	44
6.5.1	<i>Niveau van eisen – artikel 5.4 lid 1</i>	44
6.5.2	<i>Het kwaliteitsniveau – artikel 5.5 lid 1</i>	46
6.5.3	<i>Toegestane kwaliteitsniveau</i>	51
6.5.4	<i>Ondergrens rechtens verkregen niveau: niveau bestaande bouw</i>	56
6.5.5	<i>Het kwaliteitsniveau bij hoogte-gerelateerde eisen</i>	61
6.5.6	<i>Relatieve afname kwaliteit onderbouw zonder die fysiek aan te passen</i>	67
6.5.7	<i>Rechtens verkregen niveau bij optoppen van bestaande portiekontsluiting</i>	68
6.5.8	<i>Voorgescreven specifiek niveau</i>	73
6.6	Toetskader vergroten bouwwerk: reikwijdte verbouwregels	76
6.6.1	<i>Reikwijdte verbouwregels</i>	76
6.6.2	<i>Wat maakt onderdeel uit van de verbouwing?</i>	77
6.6.3	<i>Reikwijdte verbouwregels en de bestaande bouwconstructie</i>	82
6.6.4	<i>Tenzij anders bepaald...</i>	84
6.7	Verbouw van installaties	85
6.7.1	<i>Wat is een bouwwerkinstallatie?</i>	85

6.7.2	<i>Toetskader verbouw installaties</i>	86
6.7.3	<i>Reikwijdte regels verbouw installaties</i>	87
6.7.4	<i>Toepassing voor optoppen</i>	88
6.8	Maatwerkvoorschrift hoger niveau dan verbouwniveau	89
Hoofdstuk 7	Materieel toetskader transformatie en optoppen	94
7.1	Inleiding	94
7.2	Toetskader transformatie	94
7.2.1	<i>Eisenniveau verandering gebruiksfunctie</i>	94
7.2.2	<i>Ruimtefunctiewijziging</i>	95
7.2.3	<i>Toetsingssystematiek: eerst functiewijziging, daarna verbouw</i>	96
7.2.4	<i>Tenzij anders bepaald...</i>	99
7.2.5	<i>Reikwijdte transformatieniveau</i>	101
7.2.6	<i>Tijdelijk wijzigen van de gebruiksfunctie</i>	101
7.3	Met gebruiksfunctiewijziging gepaard gaande verbouw	102
7.4	Optoppen van getransformeerd gebouw	103
7.5	Maatwerkvoorschrift hoger niveau dan transformatieniveau	104
Hoofdstuk 8	Formeel toetskader optoppen en transformatie	106
8.1	Inleiding	106
8.2	Omgevingsvergunning voor bouwen	106
8.2.1	<i>De knip</i>	106
8.2.2	<i>Vergunningplicht optoppen</i>	107
8.2.3	<i>Vergunningplicht verbouw in combinatie met functiewijziging</i>	108
8.3	Omvang bouwplan	109
8.3.1	<i>Vergunningvrije onderdelen van het bouwplan</i>	109
8.3.2	<i>Maakt de bestaande onderbouw onderdeel uit van het bouwplan?</i>	109
8.4	Indieningsvereisten	110
8.5	Vergunningverlening	113
8.5.1	<i>Beoordelingsregels bouwactiviteit</i>	113
8.5.2	<i>Beoordelingsregels bouwactiviteit in combinatie met gebruiksfunctiewijziging</i>	114
8.5.3	<i>Beoordeling bouwactiviteit in combinatie met tijdelijke gebruiksfunctiewijziging</i>	115
8.5.4	<i>Vergunningvoorschriften</i>	116
8.6	Verhouding tussen vergunning en rechtstreeks werkende regels	119
Bibliografie		122

DEEL I

Analyse mogelijke belemmeringen

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Voor 2030 moeten er in Nederland 900.000 nieuwe woningen zijn gerealiseerd. Naast nieuwbouw wordt ook gekeken naar het beter benutten van de bestaande bebouwing. 'Optoppen' wordt gezien als een goede manier om bestaande bebouwing beter te benutten en op die manier bij te dragen aan de woningbouwopgave.¹ Tot 2030 zouden er meer dan 100.000 woningen toegevoegd moeten kunnen worden door middel van optoppen.²

Optoppen is het toevoegen van een of meer extra bouwlaag of bouwlagen bovenop een bestaand bouwwerk. Het optoppen van een woongebouw leidt in de regel tot een of meer extra bouwlaag/bouwlagen met afzonderlijke woningen. Kenmerkend voor optoppen is dat vaak gebruik gemaakt wordt van het draagvermogen van de bestaande draagconstructie. Ook wordt er vaak gebruik gemaakt van de vluchtroutes en andere infrastructuur die in het bestaande bouwwerk aanwezig zijn.

In de bouwtechnische regels voor optoppen zijn een aantal mogelijke knelpunten en onduidelijkheden gesignaleerd. Om de haalbaarheid van optoppen te maximaliseren is aan Nieman Raadgevende Ingenieurs gevraagd om een onderzoek naar mogelijke belemmeringen en onduidelijkheden in de bouwregelgeving uit te voeren.

Omdat optoppen gecombineerd kan worden met transformatie van de onderbouw is ook het optoppen van een getransformeerd bestaand gebouw bij dit onderzoek betrokken.

1.2 Doel van het onderzoek

Het onderzoek heeft betrekking op de volgende situaties: het optoppen van een woongebouw met een extra laag woningen en het optoppen van een tot woongebouw getransformeerd kantoorgebouw met een extra laag woningen. In het onderzoek wordt ook vergelijkenderwijs gereflecteerd op het optoppen van een grondgebonden eengezinswoning (dakopbouw).

Het doel van het onderzoek is 1) het beschrijven van de regeling voor het optoppen van gebouwen met woningen in de bouwregelgeving, 2) het op basis hiervan inventariseren van mogelijke belemmeringen en onduidelijkheden die hieruit voortvloeien en 3) het aangeven van een mogelijke oplossingsrichting.

¹ Kamerstukken II 2022/23, 32 847, nr. 1038, p. 1 en 3.

² Kamerstukken II 2023/24, 32 847, nr. 1104, p. 40.

1.3 Onderzoeksvraag

Dit onderzoek heeft de volgende onderzoeksvragen als uitgangspunt:

- 1) Welke regels zijn van toepassing op het optoppen van gebouwen met woningen?
- 2) Welke belemmeringen/onduidelijkheden vloeien voort uit de regeling voor het optoppen van gebouwen met woningen?
- 3) Behoeft de bouwregelgeving aanpassing om geconstateerde belemmeringen/onduidelijkheden weg te nemen?

1.4 Afbakening onderzoek

Het onderzoek beperkt zich tot optoppen met woonfuncties; andere gebruiksfuncties blijven buiten beschouwing.

Het onderzoek ziet op de werking en inhoud van de regels en belemmeringen die daaruit voortvloeien. Om die reden zijn er geen marktpartijen bij dit onderzoek betrokken. Er is geen empirisch onderzoek uitgevoerd naar belemmeringen die de in de praktijk ervaren worden. In het onderzoek wordt wel gerefereerd aan praktijkervaring van Nieman Raadgevende Ingenieurs.

1.5 Opbouw rapport

Dit rapport bestaat uit twee delen.

In **deel I** wordt na dit inleidende *eerste hoofdstuk* in het *tweede hoofdstuk* een overzicht gegeven van de aandachtspunten die uit de bouwregelgeving voortvloeien en die mogelijk een belemmering vormen. Daarbij wordt ook een oplossingsrichting gegeven. Het *derde hoofdstuk* bevat de conclusie van dit onderzoek, bestaande uit de beantwoording van de onderzoeksvragen. Hierin staan ook de geïnventariseerde belemmeringen en de aanbevelingen samengevat.

Het **deel II** bevat de verdieping en achtergrond van de in het tweede hoofdstuk (zie deel I) weergegeven aandachtspunten. In het *vierde hoofdstuk* wordt een introductie gegeven van het optoppen van bestaande bouwwerken. Een algemeen overzicht van de relevante historie van de regeling voor optoppen en transformatie wordt in het *vijfde hoofdstuk* gegeven. Het *zesde hoofdstuk* beschrijft het materiele toetskader voor optoppen; dat gaat over het toetskader van de bouwtechnische eisen. In het *zevende hoofdstuk* wordt het materiele toetskader voor transformatie beschreven. Het *achtste hoofdstuk* beschrijft tot slot het formele toetskader voor optoppen en transformatie; dat gaat over de vraag in hoeverre een omgevingsvergunning of een melding vereist is.

Aan het slot van ieder hoofdstuk in deel II wordt in een kader kort vergelijkenderwijs gereflecteerd op het optoppen van een grondgebonden eengezinswoning.

Hoofdstuk 2 Analyse mogelijke belemmeringen

2.1 Inleiding

Optoppen is de vergroting van een bestaand bouwwerk. Het vergroten van een bouwwerk is een vorm van verbouw als bedoeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Verbouw wordt in het Bbl gedefinieerd als “gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten, anders dan vernieuwen na sloop waarbij alleen de oorspronkelijke fundering resteert.”³

In dit onderzoek staan het optoppen op een bestaand woongebouw en het optoppen op een gebouw dat getransformeerd wordt tot woongebouw centraal. Het toetskader bij optoppen is in grote lijnen als volgt:

	Optoppen bestaand woongebouw	Optoppen en transformeren bestaand utiliteitsgebouw
Toetskader optopping:	Rechtens verkregen, tenzij anders bepaald. <i>Artikel 5.4 Bbl</i>	Rechtens verkregen, tenzij anders bepaald. <i>Artikel 5.4 Bbl.</i>
Toetskader onderbouw:		
- Bestaand, ongewijzigd	Niveau bestaande bouw. <i>Artikel 3.1 Bbl</i>	Niveau bestaande bouw. <i>Artikel 3.1 Bbl</i>
- Transformatie:	n.v.t.	Niveau bestaande bouw, tenzij anders bepaald. <i>Artikel 5.7 Bbl</i>
- Verbouw:	n.v.t.	Verbouwniveau, tenzij anders bepaald. <i>Artikel 5.7, artikel 5.4 Bbl</i>
- Eisen hoger niveau:	Na optopping mogelijk. <i>Artikel 3.7 lid 2 Bbl</i>	Na optopping mogelijk. <i>Artikel 3.7 lid 2 Bbl</i>

2.2 Analyse mogelijke belemmeringen

In de hoofdstukken 6, 7 en 8 is een aantal aandachtspunten gesignaleerd, dat een belemmering of risico voor het optopping en transformatie van bestaande bouwwerken zou kunnen vormen. Hieronder zijn de belangrijkste gesignaleerde aandachtspunten weergegeven. De motivering van de aandachtspunten is grotendeels in hoofdstuk 6, 7 en 8 terug te vinden; de vindplaats staat bij elk aandachtspunt vermeld. Onder de aandachtspunten is een afweging, een oplossingsrichting en zo mogelijk een aanbeveling gegeven. Een aantal aandachtspunten worden in samenhang met elkaar besproken, omdat die betrekking hebben op hetzelfde onderwerp.

³ Bijlage I Bbl.

2.3 Voorgeschreven kwaliteitsniveau bij optopping

Aandachtspunt 1a: Het Bbl stimuleert geen kwalitatief hoogstaande optopping; in verhouding tot de regels voor nieuwbouw schrijft het Bbl bij optopping een relatief laag kwaliteitsniveau voor. Het is aan de vrijheid van de markt overgelaten om een hoger kwaliteitsniveau te kiezen.

Aandachtspunt 1b: Het Bbl stimuleert geen kwalitatief hoogstaande transformaties; in verhouding tot de regels voor nieuwbouw schrijft het Bbl bij transformatie een relatief laag kwaliteitsniveau voor. Het is aan de vrijheid van de markt overgelaten om een hoger kwaliteitsniveau te kiezen.

Aandachtspunt 1c: Als gevolg van de verbouwsystematiek is er bij optoppen mogelijk sprake van relatieve afname van het kwaliteitsniveau van de bestaande onderbouw, zonder dat er strijdigheid ontstaat met de verbouwingregels. Enkel de regels voor bestaande bouw vormen hiervoor de ondergrens.

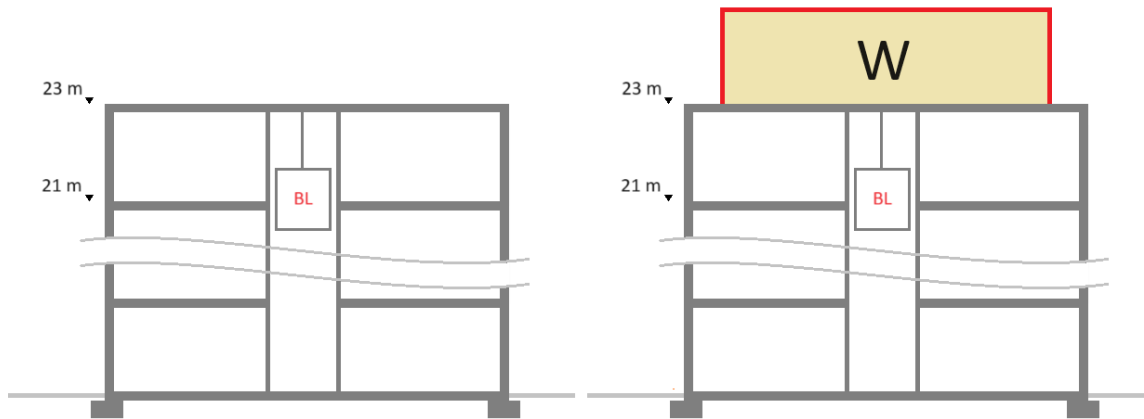
Toelichting: Zowel bij het optoppen van bestaande bouwwerken als bij transformatie zijn de regels voor bestaande bouwwerken voor een belangrijk deel bepalend voor het minimaal vereiste kwaliteitsniveau. Bij optoppen is dat het geval via de ondergrens van het rechtens verkregen niveau. Bij transformatie omdat de regels van bestaande bouwwerken rechtstreeks hierop van toepassing zijn. Daarmee stimuleert het Bbl geen kwalitatief hoogstaand kwaliteitsniveau.

Bij het gedeelte dat niet wordt verbouwd mag er sprake zijn van relatieve afname van het kwaliteitsniveau in of op de rest van het bouwwerk ten gevolge van de verbouwing, op voorwaarde dat het eisenniveau voor bestaande bouw niet wordt onderschreden. Die vermindering kan bijvoorbeeld omvatten een zwaardere belasting van de bestaande bouwconstructie, een meer intensief gebruik van de bestaande voorzieningen, het wegnemen van daglicht of toename van de geluidsoverlast.

Zie verder [paragraaf 6.5.4](#) (wat betreft optoppen), [paragraaf 7.2.3](#) (wat betreft transformatie), [paragraaf 6.5.6](#) (wat betreft relatieve afname kwaliteitsniveau onderbouw).

Afweging: Het is een beleidskeuze welk kwaliteitsniveau gerealiseerd moet worden bij optopping en transformatie. De keuze voor het huidige verbouwniveau is in 2012 gemaakt. Bij de introductie van het Bbl is deze keuze opnieuw gemaakt; deze keuze hield in om het door Bouwbesluit 2012 vereiste niveau te continueren. Deze keuze is mede gebaseerd op de waarneming van de wetgever dat de markt in het algemeen goed omgaat met de verbouwsystematiek. Een recente motie in de Tweede Kamer om (generiek) uit te gaan van de nieuwbouwingregels is verworpen.

Evenwel lijken bepaalde uitkomsten van toepassing van de verbouwsystematiek niet voor de hand te liggen. Het lijkt bijvoorbeeld niet voor de hand liggend dat een aanwezige voorziening als een brandweerlift in een bestaand bouwwerk in geval van optoppen niet uitgebreid hoeft te worden naar de optopping; zie onderstaande afbeelding.



Evenmin lijkt het mede met het oog op demografische vraagstukken voor de hand te liggen dat aan de optopping nauwelijks toegankelijkheidseisen worden gesteld. Of dat er minder stringente eisen ten aanzien van duurzaamheid worden gesteld, wat minder voor de hand ligt met het oog op de klimaatdoelstellingen.

Een belangrijke kanttekening is daarbij echter dat het voor het bevoegd gezag mogelijk is om in individuele situaties een maatwerkvoorschrift te stellen op grond van artikel 3.7, tweede lid, van het Bbl. Zo'n maatwerkvoorschrift kan de plicht inhouden om een hoger niveau te realiseren dan volgens de verbouwregels vereist zou zijn. Het opleggen van de plicht om een hoger niveau te realiseren kan echter alleen achteraf, dus na voltooiing van de optopping of de transformatie (zie *aandachtspunt 11*).

Oplittingsrichting: Er kan heroverwogen worden of het noodzakelijk is om bij optoppen of transformatie in het Bbl een hoger niveau voor te schrijven dan nu uit de verbouwregels en transformatieregels volgt. Als uit die heroverweging blijkt dat een hoger niveau wenselijk is, dan kan bij het vaststellen van dat hogere niveau een keuze gemaakt worden uit 1) de reikwijdte van dat hogere niveau en 2) de rol die het bevoegd gezag hierbij speelt.

- 1) *Reikwijdte van het hogere niveau:* er kan gekozen worden om een hoger niveau **I)** specifiek vast te stellen voor een specifieke regel of een specifiek onderwerp of **II)** generiek voor alle regels.
- 2) *Rol van bevoegd gezag:* Er kan gekozen worden om het bevoegd gezag bij het vaststellen van het hogere niveau **a)** geen rol te geven, **b)** een rol te geven op verzoek van de bouwer of **c)** een rol te geven op eigen initiatief.

In de onderstaande tabel zijn de zes verschillende oplossingsrichtingen weergegeven:

	I. Specifiek regelen	II. Generiek regelen
a. Geen rol voor bevoegd gezag	Specifieke regels in afdeling 5.3 (verbouw) of 5.4 (transformatie) opnemen.	Generiek hoger rechtens verkregen niveau voorschrijven, door generiek een ondergrens in het rechtens verkregen niveau voor te schrijven.
b. Rol voor bevoegd gezag op aanvraag (initiatief bij bouwer)	Voor specifieke paragrafen, artikelen of artikeleden nieuwbouwwegels van toepassing laten zijn, tenzij op aanvraag een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift wordt gesteld die een versoepeling inhoudt.	Alle nieuwbouwwegels van toepassing laten zijn, tenzij op aanvraag een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift wordt gesteld die een versoepeling inhoudt (ontheffing).
c. Rol voor bevoegd gezag op eigen initiatief	Voor specifieke paragrafen, artikelen of artikeleden mogelijkheid introduceren om in de omgevingsvergunning voor bouwen vergunningvoorschriften op te nemen die verplicht tot realiseren van hoger niveau, tot maximaal de nieuwbouwwegels.	Mogelijkheid introduceren om voor alle onderwerpen in de omgevingsvergunning voor bouwen vergunningvoorschriften op te kunnen nemen die verplicht tot realiseren van hoger niveau, tot maximaal de nieuwbouwwegels.

In de bovenstaande oplossingsrichtingen moet onderscheid gemaakt worden tussen a) de optopping, b) transformatie en c) de bestaande onderbouw bij optopping. Voor elk van deze aspecten zal een overweging plaats moeten vinden.

Voor het begrip ‘optoppen’ (of een in plaats daarvan te hanteren begrip) zal, afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden, mogelijk een definitie moeten worden toegevoegd.

De zes in de tabel hierboven weergegeven oplossingsrichtingen zijn hieronder nog nader toegelicht.

1a. Specifiek regelen, geen rol voor bevoegd gezag: Het opnemen van regels in afdeling 5.3 (verbouw) of 5.4 (transformatie van het Bbl, waarin per onderwerp wordt bepaald dat er in geval van optoppen en/of transformatie afgeweken wordt van het in artikel 5.4 of artikel 5.7 voorgeschreven niveau van eisen. Er kan dan bijvoorbeeld aangegeven worden dat uitgegaan moet worden van het in een bepaald artikel of bepaalde paragraaf uit hoofdstuk 4 aangegeven niveau van eisen.

Eventueel zou ook onderzocht kunnen worden of het voor bepaalde onderwerpen mogelijk is om het voor specifieke onderwerpen of regels mogelijk is om voor het rechtens verkregen niveau aan te sluiten bij de onderbouw. Een aandachtspunt daarbij is dat er sprake moet blijven van een eenduidig te bepalen kwaliteitsniveau. In de onderbouw zal sprake zijn van meerdere actuele kwaliteitsniveaus; zie *aandachtspunt 2* en paragraaf 6.5.2. Er zal dan ten minste ook geregeld moeten worden hoe ook in die situatie het rechtens verkregen niveau eenduidig bepaald kan worden.

Een variant daarop, die ook nader onderzoek zou behoeven, is om de ondergrens van het rechtens verkregen niveau voor specifieke onderwerpen niet te relateren aan niveau bestaande bouw, maar te relateren aan de regels die op het 'oorspronkelijk bouwwerk' van toepassing waren, mits die regels tot een hoger kwaliteitsniveau leiden dan niveau bestaande bouw. Het oorspronkelijk bouwwerk is dan het bouwwerk zoals dat is opgericht; daarbij kan wellicht een vergelijking getrokken worden met de term 'oorspronkelijk hoofdgebouw'. Daarbij zou eventueel ook nog een jaartal genoemd kunnen worden, in die zin dat die regel alleen van toepassing is op bouwwerken waar bijvoorbeeld de regels van het Bouwbesluit op van toepassing waren (aanvraag bouwvergunning op of na 1 oktober 1992). Het nadeel van het hanteren van regels als ondergrens is uiteraard dat de vraag zich voordoet van welke regels bij functiewijziging uitgegaan moet worden: van de oorspronkelijke functie of van de gewijzigde functie.

Een alternatief daarop zou weer zijn dat voor gebouwen van na een bepaald jaartal de vigerende nieuwbouwwregels voor specifieke onderwerpen van toepassing worden verklaard.

- lb. Specifiek regelen, met rol voor bevoegd gezag op aanvraag:** Het is ook mogelijk om voor specifieke paragrafen, artikelen of artikelleden het niveau nieuwbouw toe passen met de mogelijkheid om een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift op te leggen die een versoepeling inhoudt (onthefing). Die versoepeling zal door het bevoegd gezag enkel op aanvraag overwogen hoeven te worden; dit hoeft niet ambtshalve plaats te vinden (al hoeft dit ook niet verboden te worden). Een variant op deze oplossingsrichting is om deze oplossingsrichting te kiezen.
- lc. Specifiek regelen, met rol voor bevoegd gezag op eigen initiatief:** Deze variant houdt in het introduceren van de bevoegdheid om een maatwerkvoorschrift te stellen voor specifieke paragrafen, artikelen of artikelleden met de plicht om een hoger kwaliteitsniveau te realiseren dan het verbouw/transformatieniveau al bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor bouwen kan plaatsvinden. Het hogere niveau houdt dan maximaal het nieuwbouwniveau in.
- lla. Generiek regelen, geen rol voor bevoegd gezag:** Het generiek van toepassing verklaren van de nieuwbouwwregels zal een zodanige verzwaaring van het eisenniveau zijn, dat het aantal gebouwen waarop optoppen haalbaar is, verkleind wordt. In deze variant ligt daarom meer voor de hand dat onderzocht zou kunnen worden of het rechtens verkregen niveau generiek gebaseerd kan worden

op de onderbouw. Een aandachtspunt daarbij is dat er sprake moet blijven van een eenduidig te bepalen kwaliteitsniveau. In de onderbouw zal sprake zijn van meerdere actuele kwaliteitsniveaus; zie *aandachtspunt 2* en paragraaf 6.5.2. Er zal dan ten minste ook geregeld moeten worden hoe ook in die situatie het rechtens verkregen niveau eenduidig bepaald kan worden.

Een variant daarop, die ook nader onderzoek zou behoeven, is om de ondergrens van het rechtens verkregen niveau voor specifieke onderwerpen niet te relateren aan niveau bestaande bouw, maar te relateren aan de regels die op het 'oorspronkelijk bouwwerk' van toepassing waren, mits die regels tot een hoger kwaliteitsniveau leiden dan niveau bestaande bouw. Het oorspronkelijk bouwwerk is dan het bouwwerk zoals dat is opgericht; daarbij kan wellicht een vergelijking getrokken worden met de term 'oorspronkelijk hoofdgebouw'. Daarbij zou eventueel ook nog een jaartal genoemd kunnen worden, in die zin dat die regel alleen van toepassing is op bouwwerken waar bijvoorbeeld de regels van het Bouwbesluit op van toepassing waren (aanvraag bouwvergunning op of na 1 oktober 1992). Het nadeel van het hanteren van regels als ondergrens is uiteraard dat de vraag zich voordoet van welke regels bij functiewijziging uitgegaan moet worden: van de oorspronkelijke functie of van de gewijzigde functie.

- IIb. Generiek regelen, met een rol voor het bevoegd gezag op aanvraag:** Het is ook mogelijk om bij optoppen en/of transformatie te kiezen voor de systematiek die voor hernieuwbouw is gekozen: niveau nieuwbouw toe passen met de mogelijkheid om een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift op te leggen die een versoepeling inhoudt. Die versoepeling zal door het bevoegd gezag enkel op aanvraag overwogen hoeven te worden; dit hoeft niet ambtshalve plaats te vinden (al hoeft dit ook niet verboden te worden).
- IIc. Generiek regelen, met rol voor het bevoegd gezag op eigen initiatief:** Deze variant houdt in het introduceren van de bevoegdheid om maatwerkvoorschrift te stellen voor alle regels met de plicht om een hoger kwaliteitsniveau te realiseren dan het verbouw/transformatieniveau al bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor bouwen kan plaatsvinden. Het hogere niveau houdt dan maximaal het nieuwbouwniveau in.

Aanbeveling: Of het huidige verbouwniveau bij optoppen en of het huidige transformatieniveau leidt tot (on)voldoende veiligheid, bescherming van gezondheid, bruikbaarheid en duurzaamheid is uiteindelijk een beleidskeuze. Evenwel is voorstelbaar dat er ten minste op onderwerpniveau heroverwogen wordt of het verbouwniveau voldoende wordt geacht, bijvoorbeeld ten aanzien van vluchtroutes, toegankelijkheid en geluidwering tussen ruimtes.

Indien er voor wordt gekozen dat generiek of voor bepaalde aspecten de nieuwbouwregels van toepassing worden, verdient het aanbeveling om de rol van het bevoegd gezag zo klein mogelijk te houden.

Het opnemen van enkel specifieke regels in paragraaf 5.3 van het Bbl kan echter een zodanige verzwaring van het eiseniveau zijn, dat het aantal gebouwen waarop optoppen haalbaar is, verkleind wordt. De mogelijkheid om in specifieke situaties op aanvraag een maatwerkvoorschrift te kunnen stellen die een versoepeling inhoudt (onthefing) zou dit kunnen verzachten. Hierbij zij dan wel in herinnering gebracht dat het te weinig verlenen van ontheffing een van de redenen was om in 2012 de huidige verbouwsystematiek in te voeren; zie paragraaf 5.2.2.2. Het is daarom te adviseren om bij die keuze ook richtlijnen te geven welke situaties voor een dergelijke versoepeling in aanmerking komen en welke niet.

Het introduceren van de mogelijkheid om vergunningvoorschriften (dus reeds bij omgevingsvergunning voor bouwen) op te leggen die verplicht tot realiseren van hoger niveau, tot maximaal de nieuwbouwregels (**Ic** en **Iic**), ligt minder voor de hand. Zie daarvoor verder *aandachtspunt 11* in paragraaf 2.13.

De keuze om bij optoppen voor de bepaling van het rechtens verkregen niveau aan te sluiten bij het in de onderbouw aanwezige kwaliteitsniveau (**Ia** en **Ila**) ontraden wij, omdat er zelden sprake zal zijn van een eenduidig kwaliteitsniveau waaraan het rechtens verkregen niveau ontleend kan worden. In de praktijk sprake zal zijn van een veelheid aan kwaliteitsniveaus; het risico bestaat dat er dan een arbitraire en dus betwistbare keuze gemaakt zal moeten gaan worden. Wellicht kan voor specifieke regels of onderwerpen nog een formulering gevonden worden waaruit alsnog een eenduidige bepaling van het rechtens verkregen niveau volgt. Voor een generieke regeling is dat minder goed voorstelbaar. De introductie van een dergelijke systematiek voor optoppen herbergt daarom het risico dat dit in een onwerkbare systematiek resulteert, dat de huidige eenduidigheid van de verbouwingregels doorkruist. De onduidelijkheid die er over de verbouwsystematiek bestaat (zie *aandachtspunt 2* en paragraaf 6.5.2.) zou bij introductie van een dergelijke systematiek als het ware gecodificeerd worden. Het zal ook veel onderzoek vragen om het in de onderbouw aanwezige kwaliteitsniveau vast te stellen. Dit zal ook niet altijd vastgesteld kunnen worden, waarmee een bewijsprobleem wordt geïntroduceerd. De bewijslast geeft ook een verzwaring in de lastendruk, hetzij bij de indiener of melder bij het bouwen, hetzij bij de gemeente bij het motiveren van handhavend optreden na vergunningsvrij bouwen. Het relateren van het rechtens verkregen niveau aan het in de onderbouw aanwezige kwaliteitsniveau herbergt het risico dat dit geen oplossing is voor het gesignaleerde knelpunt, maar de introductie van een nieuw knelpunt. Wij ontraden deze oplossingsrichting temeer nu er voor de hand liggende oplossingsrichtingen zijn die wel in het systeem van de bouwregelgeving passen en die deze nadelen niet kennen.

Het relateren van het rechtens verkregen niveau aan een jaartal (**Ia** en **Ila**) ligt naar onze mening ook niet direct voor de hand, omdat dit veronderstelt dat sets van regels van toepassing blijven op een bouwwerk. Dat is theoretisch niet onmogelijk en sluit ook aan bij de doelstelling van rechtens verkregen niveau, maar leidt wel tot een zeer complex verbouwsysteem, waarbij oude sets van regelgeving – hoewel ingetrokken – toch 'levend' blijven. Bij functiewijziging (nu of in het verleden reeds uitgevoerd) is deze benadering ook problematisch.

Onze aanbeveling is gezien het bovenstaande om onderwerpen of regels te selecteren waarvoor een hoger niveau wenselijk is, daarvoor een specifiek niveau op te nemen. Eventueel kan hier (afhankelijk van de onderwerpen en de inhoud van het hogere niveau) aan toegevoegd worden de mogelijkheid om ontheffing te verlenen door middel van een maatwerk- of vergunningvoorschrift.

2.4 Onduidelijkheid verbouwsystematiek

Aandachtspunt 2a: De praktijk leert dat er regelmatig onduidelijkheid is over de verbouwsystematiek ten aanzien van het minimaal vereiste niveau van eisen, als gevolg waarvan er een hoger kwaliteitsniveau wordt afgedwongen (of een lager kwaliteitsniveau wordt toegepast) dan minimaal is vereist.

Aandachtspunt 2b: Bij de toepassen van artikel 5.5 (rechtens verkregen niveau) mag enkel 'het kwaliteitsniveau' van het te verbouwen onderdeel van het bouwwerk betrokken worden en niet het kwaliteitsniveau van de rest van het gebouw. Het kwaliteitsniveau of het bouwjaar van de bestaande onderbouw is bijvoorbeeld niet relevant.

Toelichting: Hoewel de verbouwsystematiek in het algemeen eenduidig toepasbaar is leert de praktijk dat er regelmatig discussie en onduidelijkheid is over het minimaal vereiste niveau. Daarnaast lijkt de redactie van artikel 5.5 (rechtens verkregen niveau) te impliceren dat dit artikel zelfstandige betekenis heeft: het kwaliteitsniveau van het bouwwerk of een deel daarvan mag niet verslechteren. Artikel 5.5, eerste lid, heeft echter slechts betekenis bij toepassing van artikel 5.4, eerste lid. Het gaat niet om het kwaliteitsniveau van het bouwwerk of een deel daarvan in het algemeen, maar bij de toetsing aan een specifieke regel uit hoofdstuk 4, waarbij in plaats van het niveau van eisen uit die regel wordt uitgegaan van het rechtens verkregen niveau. Het gaat dus slechts om de toetsing van het in artikel 5.4, eerste lid, genoemde niveau van eisen. Dit behoeft verduidelijking.

Zie voor deze beide aandachtspunten verder [paragraaf 6.5.2](#).

Afweging: Het bestaan van onduidelijkheid kan nooit geheel weggenomen worden. Het verbouwniveau is nu eenmaal complex, en vraagt meer dan de andere niveaus van regels om inzicht in de systematiek van de bouwregelgeving. Evenwel kunnen er nog wel stappen gezet worden in voorlichting voor de verbouwsystematiek in het algemeen en voor optoppen in het bijzonder. Het is nu eenmaal een gegeven dat complexiteit van regels de facto een belemmering kan zijn in een bouwproject. In het licht van de in de inleiding van dit rapport benoemde bouwopgave is het bestaan van een dergelijke belemmering ongewenst.

De praktijk leert bovendien dat het relatief lage vereiste kwaliteitsniveau bij verbouw en transformatie nog wel eens een "dat kan toch niet de bedoeling zijn?!"-gevoel op kan roepen, als gevolg waarvan een onbedoelde uitleg van de verbouwingen wordt gevolgd. Voorlichting over wat bedoeld is kan helpen om duiding te geven aan dit gevoel.

De werking van de regels ten aanzien van het rechtens verkregen niveau vormen een specifiek aspect dat verduidelijkt kan worden.

Oplappingsrichting: De verbouwsystematiek zou in zijn algemeenheid en specifiek voor optoppen en transformatie verder verduidelijkt kunnen worden, bijvoorbeeld door middel van verdere voorlichting. Bijvoorbeeld door het publiceren van een informatieblad met een aantal uitgewerkte praktijksituaties, waarin voor een aantal onderwerpen stap voor stap wordt uitgelegd hoe het minimaal vereiste kwaliteitsniveau moet worden bepaald.

Daarnaast kan het rechtens verkregen niveau verduidelijkt worden, door in de artikeltekst van artikel 5.5, eerste lid, een uitdrukkelijke verwijzing op te nemen naar artikel 5.4, eerste lid. Dan is meer duidelijk dat artikel 5.5 slechts betekenis heeft bij toepassing van artikel 5.4 (verbouwregels), en geen zelfstandige betekenis.

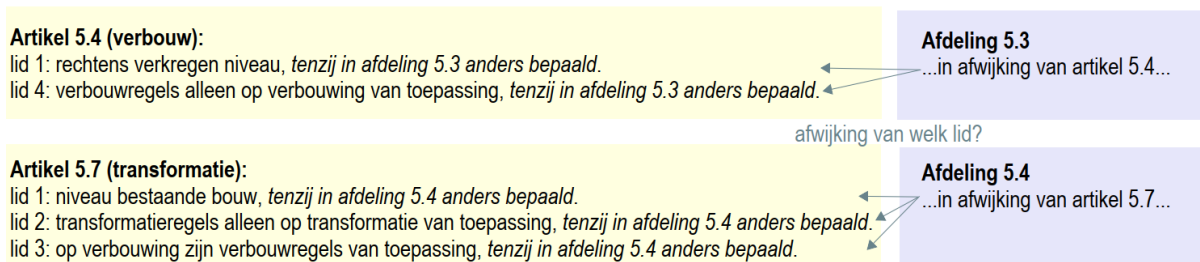
Aanbeveling: De aanbeveling is in om artikel 5.5, eerste lid, een verwijzing op te nemen naar artikel 5.4, eerste lid. De aanbeveling is verder om de verbouwsystematiek in het algemeen en specifieke bij optoppen verder te verduidelijken door middel van voorlichting.

2.5 Uitzonderingen op hoofdregel verbouw en transformatie zijn niet eenduidig

Aandachtspunt 3a: Zowel lid 1 als lid 4 van artikel 5.4 Bbl (verbouw) geeft aan: "...tenzij in afdeling 5.3 anders is bepaald." Uit de regels in afdeling 5.3 kan niet worden afgeleid dat die regels een afwijking zijn van artikel 5.4 lid 1 Bbl.

Aandachtspunt 3b: Artikel 5.7 (transformatie) bevat drie 'tenzij' bepalingen: "...tenzij in afdeling 5.4 anders is bepaald." Uit de regels in afdeling 5.4 kan niet worden afgeleid van welk lid uit artikel 5.7 deze regels een afwijking zijn.

Toelichting: Artikel 5.4 geeft in twee verschillende leden een eis, met in beide leden de uitzondering dat in afdeling 5.3 anders bepaald kan worden. In de regels in afdeling 5.3 is echter niet aangegeven dat de regels enkel zien op lid 1. Datzelfde probleem speelt in artikel 5.7 en de regels in afdeling 5.7; daarbij is niet duidelijk op welk lid van artikel 5.7 de regels een uitzondering vormen. In onderstaande afbeelding is dit knelpunt gevisualiseerd. Dit is niet slechts een theoretische constatering, maar dit leidt naar onze waarneming in de praktijk tot verwarring, wat grote gevolgen kan hebben voor het vereiste kwaliteitsniveau.



Zie verder [paragraaf 6.5.8](#) en [paragraaf 6.6.4](#) (wat betreft artikel 5.4) en [paragraaf 7.2.1](#) (wat betreft artikel 5.7).

Afweging: De bouwregelgeving is wat dit betreft niet eenduidig. Het voor tweeërlei uitleg vatbaar zijn van regels is een belemmering voor optopping en transformatie van bestaande bouwwerken.

Oplossingsrichting: Verduidelijking kan worden bereikt door a) de leden van respectievelijk artikel 5.4 en artikel 5.7 in afzonderlijke artikelen onder te brengen en vervolgens in afdeling 5.3 en afdeling 5.4 vervolgens naar die artikelen te verwijzen, of b) door in de regels van afdeling 5.3 en afdeling 5.4 uitdrukkelijk aan te geven op welk lid van respectievelijk artikel 5.4 of artikel 5.7 die regels betrekking hebben. De eerste mogelijkheid ligt het meest voor de hand, omdat de tweede mogelijkheid leidt tot een complexere doorverwijzingsstructuur, die complexer wordt naar mate het aantal inhoudelijke regels groter wordt.

Aanbeveling: De aanbeveling is om dit aan te passen, door de leden van artikel 5.4 en artikel 5.7 in afzonderlijke artikelen onder te brengen.

2.6 Verbouwing bij transformatie is problematisch

Aandachtspunt 4: De regel over wijziging gebruiksfunctie die gepaard gaat met verbouw (artikel 5.7 lid 3 Bbl) bevat een onjuistheid, is niet helder en is overbodig.

Toelichting: Artikel 5.7 lid 3 van het Bbl geeft aan dat het in afwijking van het eerste lid betreft; dat is onjuist en scheidt onduidelijkheid. Het eerste lid gaat over transformatie, het derde lid gaat over verbouw. Het is verder onduidelijk wat 'gepaard gaat met' betekent; gaat dat ook over een optopping op een getransformeerd gebouw? Het is onduidelijk of het "tenzij" in artikel 5.7 lid 3 ook ziet op artikel 5.4 lid 4. Artikel 5.7 lid 3 is tot slot overbodig, omdat op grond van het eerste lid al eisen aan transformatie gesteld kunnen worden en op grond van artikel 5.4 al eisen aan een verbouwing gesteld kunnen worden.

Zie verder [paragraaf 7.3](#).

Afweging: Onjuistheid, onhelderheid en overbodigheid van een regel is een belemmering voor optopping en transformatie van bestaande bouwwerken.

Oplossingsrichting: Een oplossing kan gevonden worden door artikel 5.7 lid 3 te laten vervallen. De beoogde werking die al voortvloeit uit artikel 5.4 kan vermeld worden in de toelichting op deze aanpassing.

Aanbeveling: De aanbeveling is om dit aan te passen, door artikel 5.7 lid 3 te laten vervallen.

2.7 Wat wordt bedoeld met het begrip 'niveau van eisen'?

Aandachtspunt 5a: Het is onduidelijk of het 'niveau van eisen' waarop het rechtens verkregen niveau van toepassing is (artikel 5.4 lid 1 Bbl) ook betrekking op de bepalingsmethode, of enkel op de grenswaarde.

Aandachtspunt 5b: In afdeling 5.4 wordt het begrip 'prestatieniveau' gebruikt in plaats van 'niveau van eisen', terwijl hetzelfde beoogd lijkt.

Toelichting: Artikel 5.4, eerste lid, van het Bbl geeft aan dat bij verbouw moet worden uitgegaan van de nieuwbouwwegels van hoofdstuk 4 van het Bbl, met uitzondering van het niveau van eisen. In plaats van het niveau van eisen moet uitgegaan worden van het rechtens verkregen niveau. Het begrip 'niveau van eisen' kan op twee manieren worden opgevat: a) als grenswaarde, of b) als grenswaarde plus bepalingsmethode. Wanneer voor niveau bestaande bouw een andere bepalingsmethode is

voorgeschreven zullen beide benaderingswijzen tot een andere uitkomst leiden. Dat is bijvoorbeeld het geval voor daglichteisen, zie onderstaande afbeelding. De bepalingsmethode heeft in die gevallen invloed op het niveau van eisen. Nergens geeft de bouwregelgeving uitdrukkelijk aan welke benaderingswijzen beoogd is.

Voorschrift	Onderwerp van eisen	Niveau van eisen	Bepalingsmethode
Nieuwbouw			
Artikel 4.147 lid 1	Een verblijfsgebied	equivalente daglichtoppervlakte die niet kleiner is dan 10% van gebruiksoppervlakte VG	NEN 2057 versie 2011+C1:2011
Artikel 4.147 lid 2	Een verblijfsruimte	equivalente daglichtoppervlakte die niet kleiner is dan 0,5 m ²	NEN 2057 versie 2011+C1:2011
Bestaande bouw			
-	Geen eis voor verblijfsgebied	-	-
Artikel 3.82 lid 1	Een verblijfsruimte	equivalente daglichtoppervlakte die niet kleiner is dan 0,5 m ²	NEN 2057 versie 2001+C1:2003

Zie verder [paragraaf 6.5.1](#).

Afweging: Onhelderheid van het begrip ‘niveau van eisen’ is op te vatten als een belemmering voor optopping en met verbouw gepaard gaande transformatie van bestaande bouwwerken.

De benadering om het niveau van eisen enkel als grenswaarde op te vatten lijkt op het eerste gezicht het meest eenduidig, maar heeft als consequentie dat niveau bestaande bouw niet langer de ondergrens van het rechtens verkregen niveau kan zijn. Juist bij optoppen speelt deze ondergrens een belangrijke rol. Feitelijk kan uit artikel 5.5, tweede lid, worden afgeleid dat de ruimere opvatting (grenswaarde plus bepalingsmethode) beoogd is.

Oplossingsrichting: Verduidelijken wat met het begrip ‘niveau van eisen’ in artikel 5.4 lid 1 Bbl beoogd is. Dat kan door de twee begrippen die nu gebruikt worden eenduidig te maken, door het begrip ‘prestatieniveau’ te vervangen voor ‘niveau van eisen’. Daarbij kan dan in de toelichting tegelijk vermeld worden wat hiermee is bedoeld. Het meest voor de hand lijkt te liggen om in lijn met artikel 5.5 lid 2 Bbl te kiezen voor de ruimere uitleg, namelijk grenswaarde plus bepalingsmethode.

Aanbeveling: De aanbeveling is om te verduidelijken dat met ‘niveau van eisen’ bedoeld wordt: grenswaarde én bepalingsmethode. Dit kan door het begrip ‘prestatieniveau’ in afdeling 5.3 te wijzigen in het (oudere en meer ingeburgerde) begrip ‘niveau van eisen’, en daarbij in de toelichting te verduidelijken

wat met het begrip niveau van eisen bedoeld wordt. Verder kan dit in het bij *aandachtspunt 2* voorgestelde informatieblad worden verduidelijkt.

2.8 Jurisprudentie over rechtens verkregen niveau uit Bouwbesluit 2012

Aandachtspunt 6: In de onder Bouwbesluit 2012 gewezen jurisprudentie wordt ten onrechte aangegeven dat de feitelijke situatie niet relevant is bij de bepaling van het rechtens verkregen niveau.

Toelichting: In meerdere uitspraken is geoordeeld dat bij de bepaling van het rechtens verkregen niveau het feitelijk aanwezige kwaliteitsniveau niet relevant is, maar dat er gekeken moet worden naar de regels die op de bouw van toepassing waren. Deze uitleg komt niet overeen met wat in de toelichting op Bouwbesluit 2012 was aangegeven. In deze jurisprudentie wordt onbenoemd gelaten dat er sprake kan zijn van autonome veroudering van constructie-onderdelen. Er wordt daarmee in de jurisprudentie een van de bedoeling van de wetgever afwijkende maatstaf aangelegd voor de bepaling van het rechtens verkregen niveau.

Zie verder [paragraaf 6.5.3](#).

Afweging: Het is de vraag of die jurisprudentie zicht voortzet onder het Bbl. De definitie van het begrip 'rechtens verkregen niveau' is vervallen. De regels van het Bbl zijn wat dit betreft al verduidelijkt ten opzichte van Bouwbesluit 2012. Er is evenwel geen inhoudelijke wijziging van de regels beoogd. Het is dus niet onmogelijk dat de Bouwbesluit 2012-jurisprudentie wordt gecontinueerd.

Oplossingsrichting: Alleen door de toekomstige jurisprudentie te monitoren kan vastgesteld worden of dit na inwerkingtreding van het Bbl nog een knelpunt is.

Aanbeveling: Monitoren of in de jurisprudentie die op basis van het Bbl wordt gewezen wel wordt uitgegaan van een correcte uitleg van het rechtens verkregen niveau.

2.9 Waarop zijn de verbouwregels precies van toepassing?

Aandachtspunt 7: De beoogde beperkte toepassing van artikel 5.4 lid 4 staat op gespannen voet met het hoge abstractieniveau van de bouwregels.

Toelichting: Bij optoppen gaat het om het vergroten van het bouwwerk. De verbouwregels zijn volgens artikel 5.4, vierde lid, van het Bbl alleen van toepassing op die vergroting. Artikel 5.4, vierde lid, van het Bbl heeft een lange wetsgeschiedenis. Er heeft altijd discussie plaatsgevonden over de manier waarop de voorlopers van deze verbouwregel gelezen moest worden. Oorspronkelijk was het uitdrukkelijk de bedoeling dat de verbouwregels breder bereik hadden dan wat er fysiek werd aangepast. In de huidige regels geldt dat de verbouwregels alleen van toepassing zijn op de onderdelen van het bouwwerk die

door de verbouwingreep fysiek daadwerkelijk worden gewijzigd. Een volledig sluitend antwoord op de vraag wat precies onderdeel uitmaakt van de verbouwing is echter niet te geven.

Zie verder [paragraaf 6.6.2](#). Zie ook [paragraaf 5.3](#).

Afweging: De beperkte toepassing van artikel 5.4, vierde lid van het Bbl staat wel op gespannen voet met het abstractieniveau waarop de bouwregelgeving is geschreven. Uitgangspunt van het Bbl is dat de regels met het oog op het beginsel van vrije indeelbaarheid op een zo hoog mogelijk niveau zijn gesteld. Een beperkte uitleg van artikel 5.4, vierde lid, van het Bbl past beter bij technische bouwregelgeving die op materiaalniveau geschreven is. Een zo beperkt mogelijke toepassing van artikel 5.4, vierde lid, van het Bbl schuurt met het abstractieniveau van de technische regels, die feitelijk dwingt om breder te kijken dan alleen de fysieke aanpassing. De bouwregelgeving dwingt om het abstractieniveau/objectniveau waarop de regel is geschreven erbij te betrekken; veel regels hebben een ruimte als objectniveau. Anderzijds is het evident niet beoogd om zonder meer aan te sluiten bij het objectniveau van de regels. Toepassing van artikel 5.4, vierde lid, blijft daarom schipperen tussen enerzijds de beoogde beperkte toepassing (alléén de fysieke aanpassing) en anderzijds het hoge abstractieniveau van de bouwregels. Die twee zijn eenvoudigweg niet met elkaar in overeenstemming te brengen, tenzij de gehele verbouwsystematiek heroverwogen wordt. Dat ligt niet voor de hand.

Oplossingsrichting: Er is geen aanleiding om de regels wat dit betreft aan te passen. Zie wel [aandachtspunt 3](#).

Aanbeveling: Geen aanpassing.

2.10 Toetsen van de bestaande onderbouw bij een aanvraag omgevingsvergunning

Aandachtspunt 8a: Het is niet duidelijk of bij een aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen voor het bouwen van een optopping gegevens en bescheiden ten aanzien van de bestaande onderbouw opgevraagd mogen worden, om die onderbouw te toetsen aan de constructieve regels voor bestaande bouw.

Aandachtspunt 8b: Het is niet duidelijk of de omgevingsvergunning kan worden geweigerd wanneer het bestaande bouwwerk als gevolg van de optopping niet langer voldoet aan hoofdstuk 3 van het Bbl..

Toelichting: De bestaande onderbouw maakt bij optopping geen onderdeel uit van het bouwplan. In hoofdstuk 7 van de Omgevingsregeling zijn de indieningsvereisten voor de aanvraag omgevingsvergunning opgenomen. Artikel 7.7, tweede lid, bepaalt dat als een aanvraag betrekking heeft op het veranderen of vergroten van een bestaand bouwwerk, uit de aangeleverde gegevens moet blijken wat de opbouw van de bestaande constructie en wat de toegepaste materialen zijn. De bedoeling van deze indieningsvereiste lijkt te zijn om in geval van veranderen of vergroten van een bestaand bouwwerk

toetsing van 'de bestaande constructie' mogelijk te maken. De indieningsvereisten lijken te veronderstellen dat het bevoegd gezag bij de beoordeling van een aanvraag omgevingsvergunning voor een verbouwactiviteit ook het bestaande, ongewijzigde bouwwerk mag toetsen aan de regels voor bestaande bouw. Artikel 8.3b, tweede lid, van het Bkl staat dit echter in de weg. Hierin is namelijk aangegeven dat bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor verbouw, die vergunning alleen verleend als aannemelijk is dat wordt voldaan aan de regels van hoofdstuk 5 van het Bbl. De weigeringsgrond is limitatief en imperatief. Daaruit volgt dan ook dat het bestaande, ongewijzigde bouwwerk geen rol kan spelen bij de beoordeling. Dat betekent dat de vergunning niet geweigerd mag worden als geconstateerd wordt dat het bestaande bouwwerk waarop de bouwactiviteit plaatsvindt niet langer voldoet aan de regels voor bestaande bouwwerken uit hoofdstuk 3 van het Bbl. Het ligt dan niet voor de hand om gegevens op te vragen, omdat dit niet nodig is voor de beoordeling van de aanvraag.

Zie verder [paragraaf 8.4](#) en [paragraaf 8.5.1](#).

Afweging: Het is gebruikelijk om de onderbouw bij een aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen te toetsen. Het is onwenselijk om een omgevingsvergunning te verlenen wanneer de onderbouw als gevolg van de optopping niet langer voldoet aan de regels van hoofdstuk 3 (niveau bestaande bouw). De indieningsvereisten veronderstellen al dat toetsing hieraan mogelijk is. Het lijkt daarom voor de hand te liggen om de mogelijkheid van die inhoudelijke toetsing uitdrukkelijk in artikel 8.3b, tweede lid, van het Bkl op te nemen. Er zal dan wel afgewogen moeten worden of specifiek alleen de bestaande bouwconstructie aan de constructieve regels van hoofdstuk 3 getoetst mag worden, of dat de hele onderbouw aan heel hoofdstuk 3 getoetst mag worden. Dat laatste ligt niet voor de hand.

Oplossingsrichting: Aan artikel 8.3b lid 2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) toevoegen dat voor vergunningverlening ook aannemelijk gemaakt moet worden dat de bestaande bouwconstructie na de verbouwing nog voldoet aan de regels van afdeling 3.2.1 van het Bbl. Als dit niet de voorkeur heeft, dan ligt het voor de hand om artikel 7.7 lid 2 van de Omgevingsregeling (Or) te laten vervallen.

Aanbeveling: De aanbeveling is om dit aan te passen, door aan artikel 8.3b lid 2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) toe te voegen dat voor vergunningverlening ook aannemelijk gemaakt moet worden dat de bestaande bouwconstructie die zwaarder wordt belast als gevolg van de bouwactiviteit na de verbouwing nog voldoet aan de regels van afdeling 3.2.1 van het Bbl.

2.11 Relatie tussen omgevingsvergunning en rechtstreeks werkende regels

Aandachtspunt 9: De relatie tussen enerzijds de omgevingsvergunning en anderzijds de rechtstreeks werkende regels van het Bbl is niet helder.

Toelichting: Artikel 1b, eerste lid, van de Woningwet bepaalde dat een omgevingsvergunning prevaleerde boven de regels die van toepassing zijn op een (ver)bouwactiviteit, indien in de vergunning hier uitdrukkelijk van afgeweken werd. Deze verhouding was in de Woningwet opgenomen na kritiek vanuit de Tweede Kamer op het wetsvoorstel waarin eveneens deze rechtstreekse werking was opgenomen. De toelichting op het Bbl geeft geen antwoord op de vraag waarom de zinsnede die de verhouding met de omgevingsvergunning regelt niet is opgenomen in het Bbl. De bedoeling van de wetgever is dan ook niet helder.

Zie verder [paragraaf 8.6](#).

Afweging: Wanneer de regels van het Bbl rechtstreekse werking hebben, ongeacht een verleende vergunning, dan zou de rechtszekerheid van een omgevingsvergunning gereduceerd zijn. Voor alle vergunningplichtige bouwactiviteiten zou dat in het licht van de parlementaire geschiedenis van de Woningwet een minder voor de hand liggende keuze zijn, althans een keuze die toelichting behoeft.

Met het oog op rechtszekerheid voor de vergunninghouder is het niet onlogisch om de vergunning nog steeds te laten prevaleren. Het zou mede gezien de parlementaire geschiedenis van de Woningwet voor de hand liggen dat dit ook in de wetsteksten tot uitdrukking wordt gebracht.

Oplossingsrichting: Het herintroduceren van een bepaling waarin de verhouding tussen de omgevingsvergunning en de rechtstreeks werkende regels wordt geregeld, waarbij het voor de hand ligt om daarin te bepalen dat de vergunning prevaleert boven de rechtstreeks werkende regels, voor zover daar in een omgevingsvergunning uitdrukkelijk van afgeweken wordt.

Aanbeveling: De aanbeveling is om dit aan te passen, door in het Bbl een regel op te nemen waarin bepaald wordt dat een omgevingsvergunning voor bouwen prevaleert boven de rechtstreeks werkende regels, voor zover daar in die omgevingsvergunning uitdrukkelijk van afgeweken wordt.

2.12 Einde van termijn van tijdelijke gebruiksfunctiewijziging

Aandachtspunt 10: Het Bbl kent één regel voor een tijdelijke gebruiksfunctiewijziging, maar bevat geen regels over wat er moet plaatsvinden aan het einde van de betreffende periode.

Toelichting: De wijziging van een gebruiksfunctie kan tijdelijk of permanent zijn. In beginsel geldt daar geen ander toetsingsniveau voor. Afdeling 5.4 bevat echter één regel voor een gebruiksfunctiewijziging

voor een gebruiksduur korter dan 10 jaar: volgens artikel 5.23, derde lid, is artikel 5.23, eerste lid, in dat geval niet van toepassing. Dat wil zeggen dat de in het eerste lid aangegeven eis ter bescherming tegen geluid van buiten niet van toepassing is op een tijdelijke wijziging van de gebruiksfunctie van een bouwwerk. Het Bbl bevat verder geen regels over wat er geldt aan het einde van deze gebruiksduur. Er is geen bepaling die verplicht tot het beëindigen van het tijdelijk gebruik. Evenmin is er een bepaling die voorschrijft dat bij voortzetting van het tijdelijk gebruik alsnog het in artikel 5.23 aangegeven voorzieningenniveau gerealiseerd moet worden.

Zie verder [paragraaf 7.4](#). Zie ook [paragraaf 8.5.3](#).

Afweging: Het ontbreken van regels over wat er geldt aan het einde van deze gebruiksduur maakt dat deze regels niet goed handhaafbaar zijn.

Oplossingsrichting: Denkbaar is dat een regel toegevoegd wordt die verplicht tot het beëindigen van de tijdelijke gebruiksfunctiewijziging of bij voortzetting van de gebruiksfunctiewijziging het alsnog moeten realiseren van het voorzieningenniveau dat behoort bij langduriger gebruik.

Aanbeveling: De aanbeveling is om te onderzoeken of het mogelijk is om een regel op te nemen die verplicht tot het beëindigen van de tijdelijke gebruiksfunctiewijziging, of bij voortzetting van de gebruiksfunctiewijziging het alsnog moeten realiseren van het voorzieningenniveau dat behoort bij langduriger gebruik.

2.13 Rechtszekerheid van verbouwregels

Aandachtspunt 12a: De verbouwregels van hoofdstuk 5 bieden niet dezelfde rechtszekerheid als de nieuwbouwregels van hoofdstuk 4, omdat het bevoegd gezag in individuele situaties de mogelijkheid heeft om na voltooiing van de verbouwactiviteit op grond van artikel 3.7 lid 2 de verplichting op te leggen om alsnog een hoger niveau te realiseren.

Aandachtspunt 12b: De rechtszekerheid van een omgevingsvergunning voor verbouw is geringer dan een omgevingsvergunning voor nieuwbouw, omdat het bevoegd gezag in individuele situaties de mogelijkheid heeft om na voltooiing van de verbouwactiviteit op grond van artikel 3.7 lid 2 de verplichting op te leggen om alsnog een hoger niveau te realiseren.

Toelichting: Op grond van artikel 3.7, tweede lid, van het Bbl kan een maatwerkvoorschrift worden gesteld waarin een hoger kwaliteitsniveau wordt geëist dan op grond van de verbouw- en transformatieregels zou zijn vereist. Het is niet mogelijk om dit bij de omgevingsvergunning voor bouwen als vergunningvoorschrift op te nemen. Op een verbouwactiviteit is artikel 3.7 niet van toepassing. Wel op een transformatie (via artikel 5.7), maar dat is weer geen bouwactiviteit waarop een vergunningsaanvraag betrekking heeft. Een maatwerkvoorschrift kan dan ook slechts achteraf worden

gesteld: nadat de optopping is voltooid, nadat een transformatie is uitgevoerd en nadat de met de transformatie gepaard gaande verbouwing is voltooid. De consequentie hiervan is dat de rechtszekerheid van een omgevingsvergunning voor verbouw geringer is dan een omgevingsvergunning voor nieuwbouw. Er resteert rechtsonzekerheid, omdat het bevoegd gezag achteraf kan verplichten tot het realiseren van een hoger niveau. Die rechtszekerheid bestaat omdat de verbouwregels lager zijn dan de nieuwbouwregels.

Zie verder paragraaf 6.5.3. Zie ook paragraaf 6.8 en paragraaf 7.5.

Afweging: De rechtsonzekerheid die na het ontvangen van een omgevingsvergunning voor bouwen voor de bouwer resteert zou op twee manieren verkleind kunnen worden: a) door deze bevoegdheid al bij vergunningverlening te kunnen betrekken of b) door meer rechtszekerheid aan te verlenen aan een omgevingsvergunning, door het achteraf verplichten tot een hoger niveau onmogelijk te maken. Beide opties lijken evenwel niet voor de hand te liggen.

Doordat artikel 3.7, tweede lid, niet preventief ingezet kan enerzijds worden kan voorkomen dat dit instrument al te lichtvaardig en generiek wordt ingezet bij transformatie en optopping. De wetenschap dat het bevoegd gezag in individuele situaties de mogelijkheid heeft om een hoger voorzieningenniveau te verplichten kan anderzijds voorkomen dat de bouwer enkel de verbouw- en transformatieregels als kwaliteitsnorm hanteert. Zo beschouwd is het systeem van verbouw- en transformatieregels op dit moment in evenwicht: artikel 3.7, tweede lid, kan toegepast worden op de excessen. Dit evenwicht zou doorbroken worden als a) het opleggen van een maatwerkvoorschrift ook vooraf mogelijk zou worden, of b) er meer rechtszekerheid aan een omgevingsvergunning verleend zou worden.

Het bestaan van rechtsonzekerheid is daarom niet aan te merken als belemmering, maar eerder te beschouwen als een stimulans voor de bouwer om op de echte 'pijnpunten' in een individuele situatie toch een hoger kwaliteitsniveau na te streven dan volgens de verbouw- en transformatieregels zou zijn vereist.

De praktijk wees overigens uit dat er nauwelijks gebruik werd gemaakt van de bevoegdheid van artikel 13 van de Woningwet. Het ligt wel voor de hand dat toepassing van artikel 3.7, tweede lid, laagdrempeliger is dan artikel 13 van de Woningwet.

Oplossingsrichting: Er is geen aanleiding om de rechtsonzekerheid weg te nemen.

Aanbeveling: Geen aanpassing.

Hoofdstuk 3 Conclusie: beantwoording onderzoeksvragen

Dit onderzoek heeft de volgende onderzoeksvragen als uitgangspunt:

- 1) Welke regels zijn van toepassing op het optoppen van gebouwen met woningen?
- 2) Welke belemmeringen/onzekerheden vloeien voort uit de regeling voor het optoppen van gebouwen met woningen?
- 3) Behoeft de bouwregelgeving aanpassing om geconstateerde belemmeringen/onzekerheden weg te nemen?

Deze vragen zijn als volgt beantwoord.

In de hoofdstukken 4 tot en met 8 van dit rapport zijn de regels die van toepassing zijn op het optoppen van gebouwen met woningen beschreven en geanalyseerd.

Op basis van het uitgevoerde onderzoek zijn in hoofdstuk 2 van dit rapport de onderstaande aandachtspunten beschreven die als een belemmering (of risico) gezien zouden kunnen worden voor het optoppen en transformeren. Achter de aandachtspunten is onze aanbeveling gegeven wat met de aandachtspunten te doen. Voor meerdere geconstateerde aandachtspunten is de aanbeveling om de regels aan te passen.

1. Het Bbl stimuleert geen kwalitatief hoogstaande optopping en transformatie; in verhouding tot de regels voor nieuwbouw schrijft het Bbl bij optopping en transformatie een relatief laag kwaliteitsniveau voor. Als gevolg van de verbouwsystematiek is het bij optoppen ook mogelijk om de aanwezige kwaliteit van de bestaande onderbouw feitelijk te verslechteren, zonder dat er strijdigheid ontstaat met de bouwregels. Het is aan de vrijheid van de markt overgelaten om een hoger kwaliteitsniveau te kiezen.

Aanbeveling: Of het huidige verbouw- en transformatieniveau voldoende is, is een kwestie van politieke besluitvorming. Wanneer generiek of op onderdelen tot een hoger niveau besloten wordt, is de aanbeveling om dit te regelen op een manier die past in de systematiek van de bouwregelgeving.

2. De praktijk leert dat er regelmatig onduidelijkheid is over de verbouwsystematiek ten aanzien van het minimaal vereiste niveau van eisen, als gevolg waarvan er een hoger kwaliteitsniveau wordt afgedwongen (of een lager kwaliteitsniveau wordt toegepast) dan minimaal is vereist. De formulering van artikel 5.5 lid 1 (rechtens verkregen niveau) is daarnaast voor verduidelijking vatbaar.

Aanbeveling: De aanbeveling is om door middel van een tekstuele aanpassing van artikel 5.5 lid 1 en door middel van voorlichting de verbouwsystematiek te verduidelijken.

3. Op de hoofdregels voor verbouw en transformatie zijn in het Bbl een aantal uitzonderingen en beperkingen beschreven. Die uitzonderingen en beperkingen zijn echter niet eenduidig geformuleerd.
Aanbeveling: De aanbeveling is om de verschillende tenzij-bepalingen in aparte artikelen onder te brengen, en zo de verbouw- en transformatieregels te verduidelijken.
4. De regel over transformatie die gepaard gaat met verbouw (artikel 5.7 lid 3 Bbl) bevat een onjuistheid, is niet helder en is overbodig.
Aanbeveling: De aanbeveling is om artikel 5.7 lid 3 van het Bbl te schrappen.
5. Het is onduidelijk of het 'niveau van eisen' waarop het rechtens verkregen niveau van toepassing is ook betrekking heeft op de bepalingsmethode, of enkel op de grenswaarde. In afdeling 5.4 wordt bovendien het begrip 'prestatieniveau' gebruikt in plaats van 'niveau van eisen', terwijl hetzelfde beoogd lijkt.
Aanbeveling: De aanbeveling is om het begrip 'prestatieniveau' in het Bbl te vervangen voor 'niveau van eisen', en hierbij in de toelichting aan te geven dat 'niveau van eisen' ook betrekking heeft op de bepalingsmethode.
6. De onder Bouwbesluit 2012 gewezen jurisprudentie over het rechtens verkregen niveau wijkt af van de bedoeling van de wetgever.
Aanbeveling: De aanbeveling is om te monitoren of deze jurisprudentie ook onder het Bbl gecontinueerd wordt.
7. De beoogde beperkte toepassing van artikel 5.4 lid 4 staat op gespannen voet met het hoge abstractieniveau van de bouwregels.
Aanbeveling: De aanbeveling is om dit niet aan te passen.
8. Een omgevingsvergunning voor bouwen kan in geval van optoppen niet worden geweigerd wanneer de bestaande draagconstructie als gevolg van de optopping niet langer voldoet aan de regels voor bestaande bouw. De indieningsvereisten wekken de suggestie dat dit wel mogelijk is.
Aanbeveling: De aanbeveling is om toetsing van bestaande draagconstructie aan de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor verbouw toe te voegen.
9. De relatie tussen enerzijds de omgevingsvergunning en anderzijds de rechtstreeks werkende regels van het Bbl is niet helder.
Aanbeveling: De aanbeveling is om een regel in het Bbl op te nemen die bepaalt dat de omgevingsvergunning voor bouwen prevaleert boven de regels, als hierin uitdrukkelijk van die regels wordt afgeweken.

10. Het Bbl kent één regel voor een tijdelijke gebruiksfunctiewijziging, maar bevat geen regels over wat er moet plaatsvinden aan het einde van de betreffende periode.

Aanbeveling: De mogelijkheid van het voorzien van dergelijke regels onderzoeken.

11. De verbouwregels bieden niet dezelfde rechtszekerheid als de nieuwbouwregels. De rechtszekerheid van een omgevingsvergunning voor verbouw is op dezelfde manier geringer dan een omgevingsvergunning voor nieuwbouw. Het bevoegd gezag heeft namelijk in individuele situaties de mogelijkheid heeft om na voltooiing van de verbouwactiviteit mogelijkheid om te verplichten tot een hoger niveau.

Aanbeveling: De aanbeveling is om geen aanpassing door te voeren, omdat het stelsel nu in evenwicht is: het stimuleert enerzijds de bouwer om een hoger kwaliteitsniveau na te streven dan minimaal is vereist en biedt anderzijds het bevoegd gezag de mogelijkheid om excessen achteraf te corrigeren.

23 juli 2024

Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V.

J.C. (Jacco) Huijzer

Wij gaan vertrouwelijk met uw gegevens om, geheel volgens de richtlijnen voor Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). [Lees onze privacyverklaring](#). De inhoud van dit document is vertrouwelijk en uitsluitend bestemd voor de geadresseerde(n). Gebruik, openbaarmaking, vermenigvuldiging, verspreiding en/of verstrekking van deze informatie aan derden is niet toegestaan. Op al onze diensten en producten zijn onze [algemene voorwaarden](#) van toepassing.

DEEL II

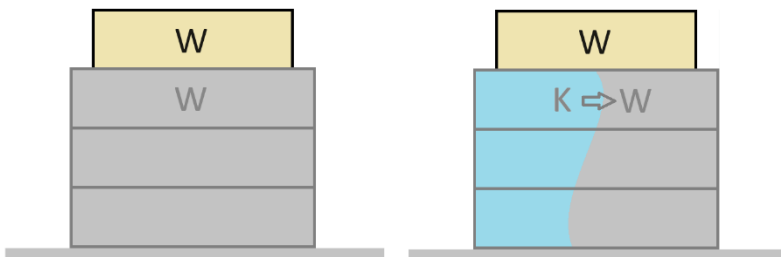
Verdieping: analyse bouwregelgeving

Hoofdstuk 4 Introductie optoppen bestaande bouwwerken

4.1 Inleiding

Optoppen is de vergroting van een bestaand bouwwerk. Het vergroten van een bouwwerk is een vorm van verbouw als bedoeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Verbouw wordt in het Bbl gedefinieerd als “gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten, anders dan vernieuwen na sloop waarbij alleen de oorspronkelijke fundering resteert.”⁴

In dit onderzoek staat het optoppen op een bestaand woongebouw en het optoppen op een gebouw dat getransformeerd wordt tot woongebouw centraal. Voor het toetskader maken deze twee vormen van optoppen (enigszins) verschil. Het toetskader voor de transformatie moet onderscheiden worden van het toetskader voor het optoppen.



Figuur 1 - Optoppen op een bestaand woongebouw (links) en op een getransformeerd kantoorgebouw (rechts).

4.2 Toetskader

Het toetskader bij optoppen is in grote lijnen als volgt.

4.2.1 Toetskader vergroten bouwwerk

Toetsniveau: Op het vergroten van een bestaand bouwwerk zijn volgens artikel 5.4, eerste lid, van het Bbl de verbouwingregels van toepassing. Dit komt er op neer dat er gebouwd moet worden volgens het rechtens verkregen niveau, tenzij anders is bepaald. Bouwen volgens het rechtens verkregen niveau houdt in dat het kwaliteitsniveau van een bouwwerk of een gedeelte daarvan na de verbouwing niet lager mag zijn dan het toegestane kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan die verbouwing (artikel 5.5 lid 1 Bbl). Voor sommige aspecten wordt in afdeling 5.3 een specifiek voorzieningenniveau voorgeschreven.

⁴ Bijlage I Bbl.

Reikwijdte regels: De verbouwregels gelden alleen voor de verbouwing (voor datgene wat daadwerkelijk wordt gewijzigd), tenzij anders is bepaald (artikel 5.4 lid 4 Bbl).

4.2.2 Toetskader transformatie bestaand bouwwerk

Toetsniveau: Als ook de gebruiksfunctie(s) van het bestaande bouwwerk wijzigt/wijzigen, dan zijn op die gebruiksfunctiewijziging de regels van niveau bestaande bouw van toepassing, tenzij anders is bepaald (artikel 5.7 lid 1 Bbl). Voor sommige aspecten wordt in afdeling 5.4 een specifiek voorzieningenniveau voorgeschreven.

Reikwijdte: Deze eisen zijn alleen van toepassing op het gedeelte waarop de wijziging betrekking heeft, tenzij anders is aangegeven (artikel 5.7 lid 2 Bbl).

4.2.3 Toetskader verbouw bij transformatie bestaand bouwwerk

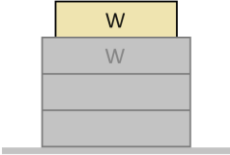
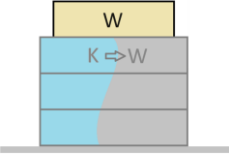
Toetsniveau: Voor zover een wijziging gepaard gaat met een verbouwing zijn op die verbouwing de verbouwregels van artikel 5.4 van toepassing, tenzij anders is bepaald (artikel 5.7 lid 3 Bbl).

Reikwijdte: Omdat artikel 5.7, derde lid, is geformuleerd als een uitzondering op het eerste lid, zijn ook deze eisen alleen van toepassing op een verbouwing die plaatsvindt in het gedeelte waarop de wijziging van de gebruiksfunctie betrekking heeft, tenzij anders is aangegeven.

4.2.4 Toetskader bestaand ongewijzigd bouwwerk

Toetsniveau: Op het bestaande, ongewijzigde bouwwerk waarop de optopping wordt geplaatst zijn de regels van niveau bestaande bouw van toepassing (artikel 3.1 lid 1 Bbl).

Reikwijdte regels bestaande bouwwerk: Deze regels zijn van toepassing op alles dat bestaand en ongewijzigd blijft (artikel 5.4 lid 3 en artikel 5.7 lid 2 a contrario).

		
Toetskader optopping:	Rechtens verkregen, tenzij anders bepaald.	Rechtens verkregen, tenzij anders bepaald.
Toetskader onderbouw:		
- Bestaand, ongewijzigd	Niveau bestaande bouw.	Niveau bestaande bouw.
- Transformatie:	n.v.t.	Niveau bestaande bouw, tenzij anders bepaald.
- Verbouw:	n.v.t.	Verbouwniveau, tenzij anders bepaald.

4.2.5 *Maatwerkvoorschrift hoger niveau*

Op grond van artikel 3.7, tweede lid, kan een maatwerkvoorschrift worden gesteld die het opleggen van een plicht inhoudt tot het treffen van voorzieningen om de staat van een bouwwerk op een niveau te brengen dat hoger is dan het niveau van de regels van niveau bestaande bouw, maar niet hoger dan het niveau van de nieuwbouwregels. Zo'n maatwerkvoorschrift mag alleen worden gesteld als het treffen van die voorzieningen naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk is.



Vergelijking: optoppen grondgebonden woning

Voor het optoppen van grondgebonden woningen bestaat geen afzonderlijk toetskader. Het in dit hoofdstuk beschreven toetskader is daarom ook op het optoppen van grondgebonden woningen van toepassing.

Hoofdstuk 5 Historie bouwtechnische regels voor optoppen en transformatie

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een globaal, niet uitputtend overzicht gegeven van de historie van de bouwtechnische regels voor optoppen van woongebouwen en voor transformatie van bestaande bouwwerken. De beschreven periode ziet op 1902 (inwerkingtreding Woningwet 1901 en verplichting gemeentelijke bouwverordening) tot en met 2023 (intrekking van Woningwet en Bouwbesluit).

5.2 Vergroten van een bouwwerk: 1902 tot en met 2023

5.2.1 *De periode van de gemeentelijke bouwverordening: 1902 tot en met 1992*

De Woningwet 1901 trad op 1 augustus 1902 in werking.⁵ Deze wet bepaalde in het eerste artikel dat er gemeentelijke bouwtechnische voorschriften opgesteld diende te worden in een bouwverordening. Er werden geen landelijke voorschriften ingevoerd, omdat de lokale verschillen tussen gemeenten naar het oordeel van de wetgever te groot waren.⁶ In eerste instantie bevatte de Woningwet 1901 uitsluitend de verplichting voor het stellen van voorschriften ten aanzien van a) het bouwen van woningen, b) het geheel of voor een gedeelte vernieuwen van woningen en c) voor bestaande woningen. In 1931 werd de Woningwet gewijzigd.⁷ Vanaf dat moment diende de bouwverordening ook voorschriften te bevatten voor het veranderen of uitbreiden van woningen, en tevens van andere gebouwen dan woningen. Tot die tijd was het aan de gemeente om te beslissen of daar regels voor werden gesteld.

Vanaf het begin was al de lijn dat het wenselijk was dat voor verbouw (zoals optoppen) zoveel mogelijk aan de nieuwbouwvoorschriften werd voldaan, waarbij in individuele gevallen ontheffing of vrijstelling kon worden verleend.⁸ Het begrip “bouwen” omvatte zowel het oprichten als het geheel of voor een gedeelte vernieuwen, uitbreiden of veranderen van een bouwwerk.⁹ De exacte inhoud van de gemeentelijke bouwverordeningen uit deze periode is wat dit betreft in het kader van dit onderzoek verder minder relevant en wordt daarom niet besproken.

⁵ Stb. 1901, 158.

⁶ Kamerstukken II 1899/1900, 74, nr. 2, p. 9.

⁷ Stb. 1931, 266.

⁸ Zie bijvoorbeeld L.B. Cohen e.a., *Leidraad bij het samenstellen van eene verordening, als bedoeld in artikel 1 der Woningwet*, N. Samsom, Alphen a/d Rijn: 1904, p. 33 en artikel 267 Model-bouwverordening VNG 1965.

⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 1 bouwverordening gemeente Amsterdam 1939 en artikel 1 lid 1 Model-bouwverordening VNG 1965.

5.2.2 De periode van het Bouwbesluit: 1992 tot en met 2023

5.2.2.1 Bouwbesluit 1992

Vanaf 1 oktober 1992 tot en met 31 december 2002 was Bouwbesluit 1992 van kracht.¹⁰ Op het vergroten van een bestaande woning of een bestaand woongebouw waren de nieuwbouwvoorschriften van toepassing. Artikel 406, eerste lid, van Bouwbesluit 1992, gaf aan dat burgemeester en wethouders bij het geheel of gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een woning of woongebouw vrijstelling kunnen verlenen van een nieuwbouwvoorschrift, tot het niveau van niveau bestaande bouw. Als geen voorschrift voor bestaande bouw gegeven was kon vrijstelling verleend worden tot het reeds verkregen niveau. Het tweede lid van artikel 406 bevatte een aantal specifieke ondergrenzen ten aanzien van het verlenen van vrijstelling en ten aanzien van geluidwering en thermische isolatie. Het derde lid bevatte tot slot een aantal uitzonderingen van het verlenen van vrijstelling.

De hoofdregel was dus dat een optopping aan de nieuwbouweisen moest worden voldaan, en op verzoek kon vrijstelling hiervoor verleend worden. Hierop waren een aantal specifieke uitzonderingen geformuleerd.

5.2.2.2 Bouwbesluit 2003

Bouwbesluit 2003 was van kracht van 1 januari 2003 tot en met 31 maart 2012.¹¹ De grondslag van het kunnen verlenen was in artikel 6 van de Woningwet neergelegd. Hierin stond dat in Bouwbesluit 2003 kon worden bepaald dat “van een daarbij gegeven voorschrift bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken tot een bij dat voorschrift aangegeven niveau.” Artikel 1.11, eerste lid, van Bouwbesluit 2003 bepaalde vervolgens dat het bevoegd gezag bij een omgevingsvergunning die betrekking heeft op het geheel of gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk af kon wijken (lees: ontheffing kon verlenen) van een nieuwbouwvoorschrift, tot het niveau bestaand bouwwerk. Bij het ontbreken van een voorschrift voor bestaande bouw kon worden afgeweken tot het reeds verkregen niveau. Artikel 1.11, tweede lid, bepaalde dat het eerste lid niet van toepassing is voor zover in Bouwbesluit 2003 anders was bepaald. In de verschillende afdelingen waren vervolgens verbouwvoorschriften opgenomen waarin was bepaald voor welke voorschriften geen ontheffing verleend mocht worden, of ontheffing tot een bepaald voorgeschreven niveau.

¹⁰ De citeertitel van Bouwbesluit 1992 was: “Bouwbesluit” (*Stb.* 1991, 680, p. 148). Ter onderscheiding van Bouwbesluit 2003 en Bouwbesluit 2012 wordt in dit rapport de (overigens gebruikelijke) term Bouwbesluit 1992 gebruikt. De citeertitel van Bouwbesluit 2003 was in eerste instantie overigens ook “Bouwbesluit” (*Stb.* 2001, 410, p. 169); dit werd in eerste instantie gewijzigd naar Bouwbesluit 2002 (*Stb.* 2002, 203, p. 30) en later naar Bouwbesluit 2003 (*Stb.* 2002, 516, p. 4).

¹¹ *Stb.* 2001, 410.

De hoofdregel was dus dat een optopping aan de nieuwbouweisen moest worden voldaan, en op verzoek kon het bevoegd gezag ontheffing hiervoor verlenen. Hierop waren een aantal specifieke uitzonderingen geformuleerd.

Het verlenen van ontheffing was een discretionaire bevoegdheid; de gemeente kon dit weigeren. In de toelichting op een wijziging van het Bouwbesluit 2003 uit 2009 was te lezen dat de wetgever niet tevreden was met de wijze waarop gemeenten met de ontheffingsbevoegdheid omgingen. Er werd te weinig ontheffing verleend, waardoor er vertraging in de procedures ontstonden, of er werd een eiseniveau opgelegd dat strikt genomen niet nodig is, aldus die toelichting. De eisen van niveau bestaande bouw waren in de ogen van de Bouwbesluitwetgever voldoende. Als gevolg van de economische crisis voelde de wetgever zich eind 2009 genoodzaakt om, vooruitlopend op Bouwbesluit 2012, vast ten aanzien van de constructieve veiligheid van bruggen te allen tijde niveau bestaande bouw voor te schrijven in geval van verbouwingen. In de toelichting op deze wijziging werd ook een algemene aanpassing van de ontheffingsbevoegdheid aangekondigd.¹² Die algemene aanpassing is met de introductie van Bouwbesluit 2012 in werking getreden.

5.2.2.3 *Bouwbesluit 2012*

Bouwbesluit 2012 was van kracht op 1 april 2012 tot en met 31 december 2023.¹³ Volgens artikel 1.12, eerste lid, van Bouwbesluit 2012 waren op het geheel of gedeeltelijk vernieuwen, het veranderen of het vergroten van een bouwwerk de voorschriften voor een te bouwen bouwwerk uit de hoofdstukken 2 tot en met 5 van toepassing, tenzij in de afdeling van een voorschrift anders is bepaald. De hoofdregel was dus: er moest voldaan worden aan de nieuwbouwvoorschriften, tenzij anders was bepaald.

In nagenoeg alle afdelingen van Bouwbesluit 2012 was vervolgens een verbouwvoorschrift opgenomen waarin anders was bepaald en waarin wordt afgeweken van de hoofdregel. Per afdeling van Bouwbesluit 2012 moest dus bepaald worden van welke eisen uitgegaan moest worden: die van de hoofdregel (nieuwbouwvoorschriften) of die van het daar van afwijkende verbouwniveau. Grofweg gold dat voor het 'geheel vernieuwen' van een bouwwerk de hoofdregel toegepast moest worden en het 'gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten' van een bouwwerk het rechtens verkregen niveau toegepast moest worden. Voor het optoppen van gebouwen (vergroten) mocht dus in het algemeen uitgegaan worden van het rechtens verkregen niveau.

Het rechtens verkregen niveau werd in artikel 1.1, eerste lid, van Bouwbesluit 2012 gedefinieerd als het "niveau dat het gevolg is van de toepassing op enig moment van de relevante op dat moment van toepassing zijnde technische voorschriften en dat niet lager ligt dan het niveau van de desbetreffende

¹² *Stb.* 2009, 393, p. 3.

¹³ *Stb.* 2011, 416.

voorschriften voor een bestaand bouwwerk en niet hoger dan het niveau van de desbetreffende voorschriften voor een te bouwen bouwwerk”.

De huidige regeling in het Bbl komt qua voorgeschreven voorzieningenniveau grosso modo overeen met de verbouwregels uit Bouwbesluit 2012.

5.3 Reikwijdte regels vergroten van een bouwwerk: 1902 tot en met 2023

De reikwijdte van de regels voor verbouw (het deel van het bouwwerk waarop die regels van toepassing zijn) staan op dit moment in artikel 5.4, derde lid, van het Bbl. Deze regel heeft een lange wetsgeschiedenis, die relevant is om deze regel te begrijpen (zie daarvoor verder [paragraaf 6.6](#)).

Deze wetsgeschiedenis begint in 1931, toen de Woningwet voorschreef dat de bouwverordening ook voorschriften diende te bevatten voor het veranderen of uitbreiden van woningen. Aan artikel 1 van de Woningwet 1931 werd toen een vierde lid toegevoegd, waarin werd bepaald: *“Ten aanzien van de vernieuwing of de verandering van een gedeelte van een woning of een ander gebouw of het uitbreiden van een woning of een ander gebouw worden van de voorschriften, bedoeld in dit artikel, alleen die van toepassing verklaard, die het te vernieuwen of te veranderen gedeelte of de uitbreiding betreffen.”* In de memorie van toelichting was aangegeven:

*“Volgens het wetsontwerp zullen de woorden ‘voor het geheel of voor een gedeelte’ gelden zoowel voor ‘vernieuwen’ als voor ‘veranderen’. Dit beteekent, dat niet iedere vernieuwing of verandering aan voorschriften zal worden gebonden, maar alleen die, welke het geheel of een gedeelte van de woning omvat. Een technisch onderdeel als een deur, een vloer, kan niet worden beschouwd als een gedeelte van een woning.”*¹⁴

Dat impliceert een ruimer toepassingsgebied van de verbouwregels dan alleen de fysieke aanpassing.

In de door de Commissie Mazure opgestelde Model-bouwverordening 1952 was in artikel 5, tweede lid, aangegeven: *“Ten aanzien van vernieuwing, uitbreiding of verandering van een bouwwerk zijn alleen die voorschriften van deze verordening van toepassing, die met de vernieuwing, uitbreiding of verandering verband houden.”* In de toelichting was hierbij aangegeven:

“De bepaling van lid 2 dient om ‘détournement de pouvoir’ te voorkomen, doordat men een ondergeschikte verbouwing onmogelijk zou maken tenzij belangrijke veranderingen in het gebouw worden aangebracht om het volledig aan de bestaande bepalingen van de bouwverordening te laten voldoen. Wel is het natuurlijk zaak, dat het veranderde gedeelte volledig aan de verordening voldoet, en eveneens zodanige gedeelten van het gebouw, waarvan

¹⁴ Kamerstukken II 1929/30, 297, nr. 3, p. 9.

dit b.v. in verband met een nieuwe bestemming van het veranderde gedeelte noodzakelijk is te achten."¹⁵

In 1962 wijzigde de Woningwet.¹⁶ De regeling ten aanzien van de verbouw van bouwwerken werd nagenoeg ongewijzigd in artikel 7 overgenomen, wat als volgt luidde: *"De in de bouwverordening vervatte voorschriften omtrent het bouwen vinden bij het voor een gedeelte vernieuwen of veranderen en bij het vergroten van een bouwwerk slechts toepassing voor zover zij met de vernieuwing, de verandering of de vergroting verband houden."* In de memorie van toelichting van de Woningwet 1962 was hierbij aangegeven:

*"Handhaving van deze bepaling, die – zij het in enigszins andere vorm – reeds in de bestaande Woningwet voorkomt, wordt wenselijk geacht om te voorkomen, dat aan het bestaande gedeelte van het bouwwerk eisen worden gesteld, die geen verband houden met de vernieuwing, de verandering of de uitbreiding."*¹⁷

Hiermee werd kennelijk ongewijzigde voortzetting van het artikel 1, vierde lid, uit Woningwet 1931 beoogd.

In Woningwet 1992 werd een beperking doorgevoerd van het toepassingsbereik van de verbouwvoorschriften.¹⁸ Artikel 4 van de Woningwet luidde vanaf 1992 als volgt: *"Indien een bouwwerk gedeeltelijk wordt vernieuwd, veranderd of vergroot, zijn de voorschriften, bedoeld in artikel 2, voor zover zij betrekking hebben op dat bouwen, slechts van toepassing op die vernieuwing, verandering of vergroting."* Met deze redactionele wijziging werd een beperktere toepassing van de verbouwvoorschriften beoogd. In de memorie van toelichting was aangegeven:

"De inhoud van dit artikel komt overeen met die van art. 7 huidige Woningwet, met dien verstande dat thans wordt verwezen naar de bij of krachtens het Bouwbesluit gegeven voorschriften en dat in dit artikel nu ook van toepassing is op standplaatsen. Voorts is, gelet op de omstandigheid dat de woorden 'verband houden met' in het huidige artikel 7 ruimer kunnen worden uitgelegd dan feitelijk de bedoeling is, de redactie van het onderhavige artikel zodanig gekozen, dat daarin duidelijker tot uitdrukking is gebracht, dat de bij of krachtens het Bouwbesluit gegeven voorschrift bij het gedeeltelijk vernieuwen of veranderen en bij het

¹⁵ J.P. Mazure e.a., *Model-bouwverordening 1952. Rapport van de Studiecommissie Bouwvoorschriften*, Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf, 's-Gravenhage 1952, p. 33.

¹⁶ *Stb.* 1962, 287.

¹⁷ *Kamerstukken II* 1955/56, 4234, nr. 3, p. 3.

¹⁸ *Stb.* 1991, 439.

vergroten van een bouwwerk of standplaats slechts van toepassing zijn op het betreffende gedeelte.”¹⁹

In 2002 werd artikel 4 van de Woningwet gewijzigd,²⁰ maar de inhoud bleef voor het in dit verband relevante deel ongewijzigd en volgens de memorie van toelichting een ‘voortzetting van de huidige situatie’.²¹ Bij de wijziging 2007 is artikel 4 van de Woningwet inhoudelijk niet gewijzigd,²² maar kreeg wel aandacht bij de parlementaire behandeling. In de memorie van toelichting was het volgende aangegeven:

“De voorgestelde wijziging van artikel 4 van de Woningwet vormt een voortzetting van de laatste zin van het huidige artikel 4 van de Woningwet. Reden daarvoor is dat de bouwsector gevraagd heeft om ook voor de toekomst buiten twijfel te stellen wat de reikwijdte van de nieuwbouwvoorschriften is bij een gedeeltelijke vernieuwing, verandering of vergroting van een bouwwerk.”²³

In het verslag van het schriftelijk overleg was aangegeven:

“Bij (ver)bouwwerkzaamheden aan een bestaand bouwwerk gelden in beginsel de nieuwbouwvoorschriften, maar er kan wel van de meeste nieuwbouwvoorschriften ontheffing worden verleend tot het kwaliteitsniveau voor bestaande bouw. Overigens zijn die nieuwbouwvoorschriften dan alleen van toepassing op de bouwingreep en dus niet op alle delen van dat bouwwerk die ongewijzigd blijven.”²⁴

Deze wetsgeschiedenis laat dus zien dat de ‘focus’ van de verbouwvoorschriften in de loop der jaren steeds meer is beperkt. Oorspronkelijk, vanaf de jaren ‘30, was het uitdrukkelijk de bedoeling dat de verbouwregels een breder bereik hadden dan wat er fysiek werd aangepast. Vanaf de jaren ‘90 gold dat de verbouwregels alleen van toepassing zijn op de fysieke aanpassing van het bouwwerk.

In 2024 werd artikel 4 van de Woningwet vervangen voor artikel 5.4, vierde lid, van het Bbl.

5.4 Transformatie: 1902 tot en met 2023

Voor transformatie waren tot aan 2012 geen afzonderlijke technische regels gegeven. Tot die tijd gold dat de regels voor transformatie enkel rechtstreeks uit het systeem van de bouwregelgeving volgde: transformatie was geen ‘bouwen van een bouwwerk’, dus waren de regels voor het (ver)bouwen daar

¹⁹ Kamerstukken II 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 38.

²⁰ Stb. 2001, 518.

²¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 734, nr. 3, p. 37.

²² Stb. 2007, 27.

²³ Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr. 3, p. 29.

²⁴ Kamerstukken II 2005/06, 29 392, nr. 14, p. 2.

niet op van toepassing. Slechts de regels voor bestaande bouwwerken resteerde daarom als toetskader. Er was nog geen bepaling die aangaf dat er voor een gebruiksfunctiewijziging een bepaald niveau van eisen van toepassing was.

Het Bouwbesluit 2012 introduceerde in 2012, 2018 en 2021 een aantal afzonderlijke technische regels voor transformatie;²⁵ die waren niet gegroepeerd als regels bij gebruiksfunctiewijziging. Over transformatie stond in de toelichting van het Bouwbesluit 2012 het volgende aangegeven:

“Een verandering van de gebruiksfunctie van een bouwwerk betekent niet dat de nieuwe gebruiksfunctie aan het kwaliteitsniveau voor de nieuwbouw van die functie moet voldoen. Bij functieverandering, bijvoorbeeld wanneer een kantoorgebouw wordt getransformeerd tot woongebouw, gelden voor de nieuwe gebruiksfunctie(s) de voorschriften die voor een bestaande gebruiksfunctie van die categorie gelden als absolute ondergrens. De nieuwe gebruiksfunctie mag dan ook zonder verbouwing in gebruik worden genomen wanneer het bouwwerk zonder verbouwing al ten minste aan de voorschriften voor de bestaande bouw voor die nieuwe gebruiksfunctie voldoet.”²⁶

Er was tot de introductie van het Bbl in 2024 dus geen afzonderlijk en specifiek voorschrift ten aanzien van transformatie gegeven. Het transformatieniveau volgde uit het systeem van de regels, met sinds 2012 een aantal daarop aanvullende specifieke bepalingen.

Voor het optoppen van een getransformeerd gebouw golden de regels voor verbouw, zoals beschreven in de voorgaande paragrafen.

In 2024 werd een regel met een voorgeschreven transformatieniveau gegeven in artikel 5.7 van het Bbl; zie daarvoor verder [hoofdstuk 7](#) van dit rapport.



Vergelijking: optoppen grondgebonden woning

Voor het optoppen van grondgebonden woningen heeft nooit een afzonderlijk toetskader bestaan. De in dit hoofdstuk beschreven historie van de regels is daarom ook van toepassing op de optopping van grondgebonden woningen.

²⁵ In 2012: artikel 6.21 lid 1 (rookmelders – *Stb.* 2011, 676); in 2018: artikel 1.12b lid 5 (drijvend bouwwerk - *Stb.* 2017, 494); in 2021: artikel 6.26 lid 6 (zelfsluitendheid – *Stb.* 2021, 147).

²⁶ *Stb.* 2011, 416, p. 142; zie ook p. 181.

Hoofdstuk 6 Materieel toetskader optoppen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het materiele toetskader voor het optoppen van een bestaand bouwwerk. Met materieel toetskader wordt bedoeld: het inhoudelijke toetskader voor de bouwtechnische eisen, zoals die in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) staan weergegeven. Met andere woorden, de van toepassing zijnde regels uit het Bbl. In hoofdstuk 8 van dit rapport wordt ingegaan op het formele toetskader, dat wil zeggen: het toetskader ten aanzien van de procedure met bijvoorbeeld een eventuele vergunning- of meldingplicht.

6.2 Omgevingswet

De juridische grondslag voor de materiële eisen is in de Omgevingswet gegeven. Artikel 4.3, eerste lid, van de Omgevingswet bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en het in stand houden van bouwwerken. Artikel 4.21, eerste lid, van de Omgevingswet bepaalt dat de in artikel 4.3 bedoelde regels over bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en het in stand houden van bouwwerken worden gesteld met het oog op: a. het waarborgen van de veiligheid, b. het beschermen van de gezondheid, c. duurzaamheid en bruikbaarheid. De regels strekken er volgens het tweede lid van dit artikel in ieder geval toe dat: a. de minimumkwaliteit van bestaande en te bouwen bouwwerken is gewaarborgd, b. een brandveilig gebruik van bouwwerken is gewaarborgd, c. de veiligheid en de gezondheid in de directe omgeving van het bouwen en slopen is gewaarborgd, d. de toegankelijkheid van nieuw te realiseren bouwwerken en de directe omgeving daarvan voor mensen met een functiebeperking is gewaarborgd.

Een 'bouwactiviteit' is volgens de definities in de bijlage van de Omgevingswet een "*activiteit inhoudende het bouwen van een bouwwerk*". 'Bouwen' wordt hierin gedefinieerd als "*plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten*".

Met deze definitie is aangesloten op artikel 1, eerste lid, van de Woningwet en artikel 1.1, eerste lid, Wabo. Uit de definitie volgt dat niet alleen het oprichten of plaatsen van een nieuw bouwwerk als bouwactiviteit aangemerkt wordt, maar ook het verbouwen of verplaatsen van een bestaand bouwwerk. De bouwactiviteit betreft verder niet alleen het te bouwen product (het bouwwerk), maar ook het feitelijke totstandkomingsproces van dat project (het bouwen).²⁷

Een 'bouwwerk' wordt in de bijlage van de Omgevingswet gedefinieerd als "*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*

²⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 615, 616.

plaats te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties anders dan een schip dat wordt gebruikt voor verblijf van personen en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart.”

In de memorie van toelichting is aangegeven dat met deze omschrijving is aangesloten bij de omschrijving die momenteel is opgenomen in de model-bouwverordening van de VNG: *“Daarmee is verzekerd dat de in tientallen jaren opgebouwde jurisprudentie over dat begrip van toepassing blijft, hetgeen uit oogpunt van rechtszekerheid en voor de uitvoeringspraktijk van grote betekenis is.”*²⁸

Ten opzichte van de definitie in de model-bouwverordening zijn er twee toevoegingen gedaan, namelijk ten aanzien van installaties en ten aanzien van schepen. Wat installaties betreft geeft de memorie van toelichting het volgende aan:

*“In aanvulling op die begripsomschrijving uit de model-Bouwverordening en in aansluiting op artikel 1, derde lid, van de Woningwet omvat de in dit wetsvoorstel opgenomen omschrijving van het begrip «bouwwerk» ook de van het bouwwerk deel uitmakende installaties. Verder is voor de duidelijkheid aan de begripsomschrijving toegevoegd dat het moet gaan om bouwwerkgebonden installaties, zoals een rookmelder of een brandmeldinstallatie. Dit betreft installaties die op grond van het Bouwbesluit 2012 in een bouwwerk aanwezig moeten zijn. Niet bedoeld zijn hier installaties die in het gebouw aanwezig zijn in verband met bedrijfsmatige processen, zoals een oven in een bakkerij of de koel- en vriesmeubelen in een supermarkt.”*²⁹

De toevoeging ten aanzien van een schip dat wordt gebruikt voor verblijf van personen en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart is afkomstig uit het huidige artikel 1, zevende lid, van de Woningwet.

Het realiseren van een of meer bouwlagen op een bestaand gebouw (optoppen) betreft het vergroten van een bestaand bouwwerk; dit is dus een vorm van ‘bouwen’ van een ‘bouwwerk’.

6.3 Vergroten van bestaand bouwwerk

Verbouw wordt in bijlage I van het Bbl gedefinieerd als: gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten, anders dan vernieuwen na sloop waarbij alleen de oorspronkelijke fundering resteert.

In de toelichting op Bouwbesluit 2012 was aangegeven in welke gevallen er sprake is van geheel vernieuwen, gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten.³⁰ Deze hieronder weergegeven toelichting is niet overgenomen in het Bbl, maar voor de hand ligt dat dit nog steeds van toepassing is. Dat volgt niet

²⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 616.

²⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 616.

³⁰ Stb. 2011, 416, p. 140.

alleen indirect uit de toelichting op het Bbl,³¹ maar het blijkt ook uit de introductie van een regeling voor herbouw. Herbouw is 'vernieuwen na sloop waarbij alleen de oorspronkelijke fundering resteert'.³² Herbouw komt overeen met 'geheel vernieuwen'.

Van verbouw is sprake bij het geheel of gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bestaand bouwwerk. Bij verbouw kan het dus gaan om:

- geheel vernieuwen, hierbij kan worden gedacht aan de situatie dat na een calamiteit tot op de fundering gesloopt moet worden en het bouwwerk daarna op diezelfde fundering wordt herbouwd;
- gedeeltelijk vernieuwen, hiervan is bijvoorbeeld sprake als het gebouw tot op het casco gestript wordt en vervolgens wordt herbouwd.

Bij geheel of gedeeltelijk vernieuwen hoeft de herbouw niet identiek te zijn aan het oorspronkelijke gebouw;

- veranderen, dat is een aanpassing van (een gedeelte van) het bouwwerk, waarbij de contouren van het bouwwerk niet worden gewijzigd;
- vergroten, bij het vergroten van een bouwwerk neemt het bouwwerk in omvang toe en worden de contouren dus wel gewijzigd.

Figuur 2 – Fragment toelichting Bouwbesluit 2012

Bij het toevoegen van een of meer extra bouwlaag of bouwlagen neemt de omvang van het bouwwerk toe en worden de contouren van het bouwwerk gewijzigd. Optoppen is daarom 'vergroten' van een bestaand bouwwerk en om die reden dus 'verbouw'.

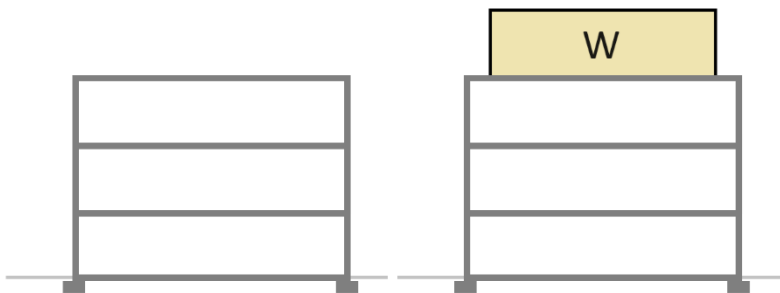
Of de ondergelegen bestaande bebouwing ook wordt veranderd of vernieuwd is daarbij overigens niet relevant, tenzij het het geheel vernieuwen van de ondergelegen bouwlagen betreft. Zo lang de bestaande onderbouw niet wordt gesloopt tot op de fundering is er nog steeds sprake van 'verbouw'; het optoppen is dan nog steeds het vergroten van een bouwwerk.

³¹ *Stb.* 2018, 291, p. 523.

³² Artikel 4.1 lid 2, artikel 4.6. Het begrip 'herbouw' wordt niet in de artikeltekst van het Bbl gebruikt, maar wel in de titel van artikel 4.6 en in de toelichting (*Stb.* 2018, 291, p. 190, 311).

Daarmee is een bandbreedte aan te geven waarbinnen er bij optopping nog sprake is van verbouw (vergroten bestaand bouwwerk):

- a) De minst 'verstrekkende' manier van optoppen is: het bestaande gebouw niet verbouwen, maar slechts het plaatsen de optopping.



Figuur 3 – Minst 'verstrekkende' manier van optoppen: bestaand bouwwerk (links) handhaven en volstaan met optoppen (rechts).

- b) De meest 'verstrekkende' manier van optoppen is: sloop van het bestaande gebouw tot op de begane grondvloer (met handhaving van de begane grondvloer), het weer opbouwen van het bouwwerk en vervolgens het plaatsen van de optopping. De sloop tot op de fundering is 'gedeeltelijk vernieuwen'. Het optoppen daarna is 'vergroten'. Beide valt onder de noemer 'verbouw'.



Figuur 4 – Meest 'verstrekkende' manier van optoppen: bestaand gebouw (links) slopen tot op de fundering (midden) weer opbouwen en vervolgens optoppen (rechts).

- c) Slechts wanneer de bestaande onderbouw wel wordt gesloopt tot op de fundering is er niet langer sprake van 'verbouw', maar van 'herbouw'. Hierop zijn volgens artikel 4.1, tweede lid, van het Bbl de nieuwbouwregels van toepassing, met volgens artikel 4.6 van het Bbl de mogelijkheid om door middel van een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift ontheffing van de nieuwbouwregels te verlenen. De toevoeging van de nieuwe bouwlaag of bouwlagen maakt dan onderdeel uit van de herbouw.



Figuur 5 – Een bestaand bouwwerk (links) slopen tot op de fundering (midden), weer opbouwen en vervolgens optoppen (rechts) is geen ‘verbouw’ maar ‘herbouw’.

6.4 Toetskader vergroten bouwwerk

Artikel 5.4, eerste lid, van het Bbl geeft aan dat op het verbouwen van een bouwwerk de regels van hoofdstuk 4 van toepassing zijn, waarbij in plaats van het in die regels bedoelde niveau van eisen wordt uitgegaan van het in artikel 5.5 bedoelde rechtens verkregen niveau tenzij in afdeling 5.3 anders is bepaald.

Wat betreft de toepasselijkheid van de regels van hoofdstuk 4 geldt dat dit in eerste instantie geldt voor de technische regels uit afdeling 4.2 tot en met afdeling 4.7. Alleen die regels hebben immers een ‘niveau van eisen’.

Uit de toelichting op artikel 5.4 blijkt echter dat ook bedoeld is dat paragraaf 4.1 van toepassing is. In die toelichting is namelijk aangegeven: “Omdat de nieuwbouwwegels van hoofdstuk 4 van overeenkomstige toepassing zijn bij verbouw behalve de in dat hoofdstuk genoemde uitzonderingen ook de in afdeling 4.1 gestelde algemene regels van toepassing (toepassingsbereik, maatwerkvoorschriften, maatwerkregels, tijdelijke bouwwerken).”³³ Het is echter niet mogelijk dat hoofdstuk 4 integraal van toepassing is, omdat dit hoofdstuk een andere toepassingsbereik heeft dan hoofdstuk 5; het ligt dus voor de hand dat de artikelen 4.1 en 4.3 niet in de aansturing door artikel 5.4 zijn inbegrepen.

³³ *Stb.* 2018, 291, p. 444.

6.5 Toetskader vergroten bouwwerk: niveau van eisen

6.5.1 Niveau van eisen – artikel 5.4 lid 1

Er moet bij verbouw volgens artikel 5.4, eerste lid, worden uitgegaan van de nieuwbouwregels van hoofdstuk 4 van het Bbl, met uitzondering van het *niveau van eisen*. In plaats van niveau van eisen van de nieuwbouwregels moet uitgegaan worden van het rechtens verkregen niveau, tenzij in afdeling 5.3 anders is bepaald.

Alleen voor het niveau van eisen mag worden uitgegaan van het rechtens verkregen niveau. Voor alles dat geen 'niveau van eisen' is moet dus uitgegaan worden van de nieuwbouwregels. Het is daarom belangrijk om te weten wat er precies valt onder niveau van eisen. Het begrip 'niveau van eisen' kan echter beperkter en een ruimer worden opgevat.

In een meer beperkte opvatting ziet 'niveau van eisen' enkel op de *grenswaarde* in een regel. De prestatie-eisen³⁴ uit het Bbl zijn in het algemeen opgebouwd uit 1) een onderwerp van eisen, 2) een niveau van eisen en 3) een bepalingsmethode.³⁵ Zie bijvoorbeeld in onderstaande tabel hoe die indeling er voor de regels ten aanzien van daglicht er uit ziet.

Voorschrift	Onderwerp van eisen	Niveau van eisen	Bepalingsmethode
Nieuwbouw			
Artikel 4.147 lid 1	Een verblijfsgebied	equivalente daglichtoppervlakte die niet kleiner is dan 10% van gebruiksoppervlakte VG	NEN 2057 versie 2011+C1:2011
Artikel 4.147 lid 2	Een verblijfsruimte	equivalente daglichtoppervlakte die niet kleiner is dan 0,5 m ²	NEN 2057 versie 2011+C1:2011
Bestaande bouw			
-	Geen eis voor verblijfsgebied	-	-
Artikel 3.82 lid 1	Een verblijfsruimte	equivalente daglichtoppervlakte die niet kleiner is dan 0,5 m ²	NEN 2057 versie 2001+C1:2003

³⁴ In de toelichting op het Bbl worden de prestatie-eisen als 'middelvoorschriften' aangeduid. Functionele eisen worden als 'doelvoorschriften' aangeduid. Zie bijvoorbeeld *Stb.* 2018, 291, p. 177. De term 'prestatie-eis' en 'functionele eis' wordt echter ook in de toelichting van het Bbl nog gehanteerd. Om die reden, en omdat dit sinds het ontwikkelen van het Bouwbesluit (begin jaren '80) steeds de termen voor de vormgeving van de regels zijn geweest, worden in dit rapport de termen 'prestatie-eis' en 'functionele eis' gehanteerd.

³⁵ M.I. Berghuis e.a., *Praktijkboek Besluit bouwwerken leefomgeving*, Vakmedia B.V., Alphen a/d Rijn:2021, p. 40.

In de beperkte betekenis heeft het begrip 'niveau van eisen' enkel de betekenis van grenswaarde. Dat zou betekenen dat voor het onderwerp van eisen en voor de bepalingsmethode de nieuwbouwregels wel van toepassing zijn. Met name dat laatste heeft consequenties, omdat een andere versie van de bepalingsmethode bij eenzelfde grenswaarde tot een ander voorzieningenniveau kan leiden. Voor daglicht is dat het geval. Ook de eisen ten aanzien van brandklasse van constructie-onderdelen is daar een voorbeeld van, omdat daarvoor bestaande bouw zelfs een compleet andere bepalingsmethode is aangewezen (nieuwbouw: NEN-EN 13501-1, bestaande bouw: NEN 6065).³⁶

Het is daarom relevant of de bepalingsmethode onderdeel uitmaakt van het 'niveau van eisen'. In een ruimere opvatting van dit begrip is dat namelijk wel het geval. De redactie van artikel 5.5 laat ruimte voor die uitleg; er wordt daar slechts gesproken over "het kwaliteitsniveau" (lid 1), "het niveau voor bestaande bouw" (lid 2) en "het niveau voor nieuwbouw" (lid 3).

De beperktere benadering om het niveau van eisen enkel als grenswaarde op te vatten lijkt op het eerste gezicht het meest eenduidig. Die benadering heeft echter als consequentie dat niveau bestaande bouw niet langer de ondergrens van het rechtens verkregen niveau kan zijn. Feitelijk zou uit artikel 5.5, tweede lid, worden afgeleid dat de ruimere opvatting (grenswaarde plus bepalingsmethode) beoogd is.

Volledigheidshalve zij hier nog opgemerkt dat het hier niet gaat om de vraag hoe het rechtens verkregen niveau moet worden bepaald. Daarvoor met de actuele situatie voorafgaand aan de verbouwing vergeleken worden met de situatie na de verbouwing; het is evident dat in die vergelijking voorafgaand en na afloop van de verbouwing dezelfde bepalingsmethode gehanteerd dient te worden, omdat de situatie anders nu eenmaal een vergelijking niet te maken is. Het gaat hier echter om de vraag of artikel 5.4, eerste lid, voorschrijft dat de bepalingsmethode die in de nieuwbouwregels is aangegeven hierbij verplicht moet worden gebruikt. Als dat het geval zou zijn, dan komt aan artikel 5.5, tweede lid, geen betekenis meer toe in de situatie dat de bepalingsmethode voor nieuwbouw afwijkt van bestaande bouw. Juist bij optoppen, waarbij er nog geen sprake was van een actueel kwaliteitsniveau, speelt artikel 5.5, tweede lid, een grote rol in de toetsing aan het rechtens verkregen niveau. Zie het eerste voorbeeld in [paragraaf 6.5.2](#) en [voetnoot 42](#) in dat voorbeeld.

Aandachtspunt: Heeft het 'niveau van eisen' waarop het rechtens verkregen niveau van toepassing is (artikel 5.4 lid 1 Bbl) ook betrekking op de bepalingsmethode, of enkel op de grenswaarde?

³⁶ Bestaande bouw: artikel 3.31, 3.32. Nieuwbouw: artikel 4.43, 4.44. Artikel 3.35 bevat overigens een conversieregel, maar dat laat onverlet dat niveau bestaande bouw een andere bepalingsmethode kent.

In afdeling 5.4 wordt overigens het begrip 'prestatieniveau' gebruikt, in plaats van 'niveau van eisen'.³⁷ Het begrip prestatieniveau is inwisselbaar met het begrip niveau van eisen. Het is vanuit de gewenste eenheid van tekst ongewenst dat er met twee begrippen hetzelfde bedoeld wordt; in wetgeving dient eenheid in terminologie te worden nagestreefd.³⁸

Aandachtspunt: In afdeling 5.4 wordt het begrip 'prestatieniveau' gebruikt in plaats van 'niveau van eisen', terwijl hetzelfde beoogd lijkt.

6.5.2 *Het kwaliteitsniveau – artikel 5.5 lid 1*

Het rechtens verkregen niveau werd in artikel 1.1, eerste lid, van Bouwbesluit 2012 gedefinieerd als het *“niveau dat het gevolg is van de toepassing op enig moment van de relevante op dat moment van toepassing zijnde technische voorschriften en dat niet lager ligt dan het niveau van de desbetreffende voorschriften voor een bestaand bouwwerk en niet hoger dan het niveau van de desbetreffende voorschriften voor een te bouwen bouwwerk”*. In het Bbl wordt het rechtens verkregen niveau niet langer gedefinieerd. Artikel 5.5 van het Bbl beschrijft slechts wat de uitkomst van een verbouwactiviteit moet zijn. Het eerste lid bepaalt dat het kwaliteitsniveau van een bouwwerk of gedeelte daarvan na een verbouwing niet lager mag zijn dan het toegestane kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan die verbouwing. Het tweede en derde lid geven vervolgens de ondergrens (niveau bestaande bouw) en bovengrens (niveau nieuwbouw) aan.

Opvallend is dat er in artikel 5.5 geen relatie is gelegd met artikel 5.4. Uit artikel 5.4, eerste lid, volgt dat artikel 5.5 enkel ziet op het bepalen van het niveau van eisen. De beschrijvende manier om het rechtens verkregen niveau weer te geven heeft tot gevolg dat artikel 5.5 ook zelfstandige betekenis lijkt te hebben, naast artikel 5.4. De consequentie daarvan zou zijn dat het bij de bepaling van het rechtens verkregen niveau niet langer gaat om de toetsing van een concrete regel, maar om een abstractere toetsing van de kwaliteit vanuit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en duurzaamheid. De consequentie daarvan zou bovendien zijn dat de begrenzing die in artikel 5.4, vierde lid, is aangegeven, niet van toepassing zou zijn op artikel 5.5. De begrenzing van artikel 5.4, vierde lid is dat de verbouwregels alleen van toepassing zijn op de verbouwing (zie hierna in [paragraaf 6.6](#)). Als die begrenzing niet van toepassing zou zijn, zou artikel 5.5 op het hele bouwwerk van toepassing worden, en zou er een totaaloordeel over het kwaliteitsniveau van het bouwwerk gegeven moeten worden. Dat is niet bedoeld en zou strijden met de systematiek van de verbouwregels. Een dergelijke wijze van toetsen zou

³⁷ Zie artikel 5.10a, artikel 5.11, artikel 5.12 lid 1 en 2, artikel 5.13a, artikel 5.14 lid 1 en 2, artikel 5.15 lid 1, artikel 5.16 lid 1 en 2, artikel 5.20 lid 3 en 4, artikel 5.20a, artikel 5.21d.

³⁸ Vergelijk toelichting op aanwijzing 50 Ar.

ook een trendbreuk met Bouwbesluit 2012 zijn; nergens blijkt uit dat dat beoogd is. In tegendeel, in de toelichting is uitdrukkelijk aangegeven dat geen inhoudelijke wijziging met Bouwbesluit 2012 is beoogd.³⁹

Aan artikel 5.5 kan daarom alleen toepassing gegeven worden bij de toetsing aan artikel 5.4. Dat betekent dat artikel 5.5 alleen wordt toegepast bij toetsing aan een concrete regel, en dan enkel voor wat betreft het niveau van eisen waar die regel betrekking op heeft. Dat betekent ook dat daarbij het enkel gaat om 'het kwaliteitsniveau' van het te verbouwen onderdeel van het bouwwerk,⁴⁰ en niet om het kwaliteitsniveau van de rest van het gebouw. Dat kan ook uit de toelichting worden afgeleid. Daarin is immers aangegeven: "*Bij een aan een bestaand bouwwerk toe te voegen nieuw onderdeel, is er vaak geen actueel kwaliteitsniveau waaraan kan worden voldaan en gelden dus de eisen voor bestaande bouw.*"⁴¹ De kwaliteit van de bestaande onderbouw, de leeftijd van de bestaande onderbouw en de regels die op de bouw van de bestaande onderbouw van toepassing waren doen daarom bij deze toetsing niet ter zake.

Hieronder is een voorbeeld gegeven wat dit praktisch betekent.

Voorbeeld: toetsing optopping aan artikel 4.147 lid 2 (daglicht verblijfsruimte)

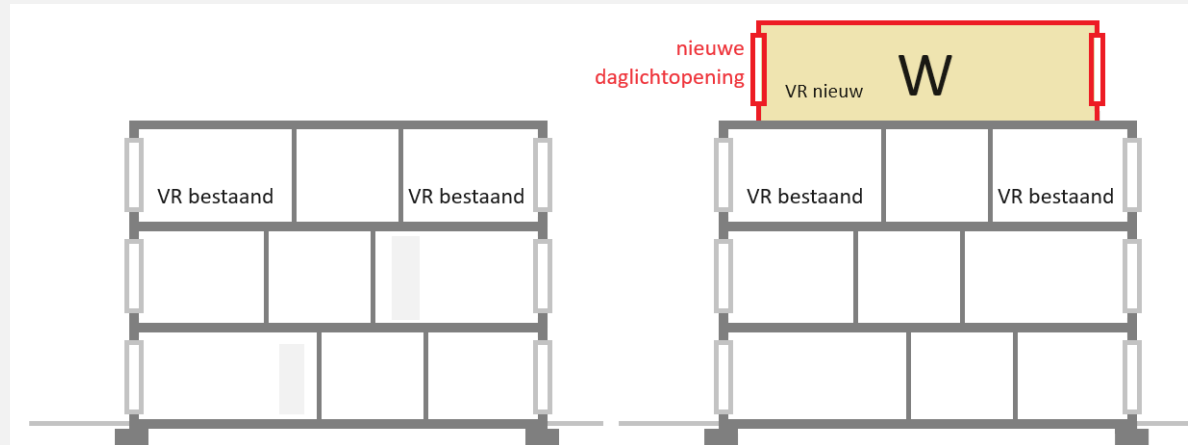
In geval van optopping wordt er een bouwlaag op een bestaand bouwwerk geplaatst. Bij toetsing aan de regels voor daglicht gaat het om het kwaliteitsniveau van de optopping, voorafgaand aan en direct na de verbouwing. Meer exact geformuleerd: bij toetsing aan artikel 4.147 lid 2 gaat het er om dat het kwaliteitsniveau van de

³⁹ *Stb.* 2018, 291, p. 445.

⁴⁰ Het gaat ook om het *toegestane* kwaliteitsniveau. De betekenis van het begrip 'toegestane' komt in [paragraaf 4.5.3](#) aan de orde; dat blijft in deze paragraaf nog buiten beschouwing.

⁴¹ *Stb.* 2018, 291, p. 446.

equivalente daglichtoppervlakte van de verblijfsruimte in de nieuw te bouwen woonfunctie in de optopping direct na de verbouwing niet lager mag zijn dan direct voorafgaand aan de verbouwing.



Figuur 6 – Woongebouw bestaand (links) wordt vergroot met optopping (rechts)

Het kwaliteitsniveau van de equivalente daglichtoppervlakte van de verblijfsruimte in de nieuw te bouwen woonfunctie in de optopping direct voorafgaand aan de verbouwing is links weergegeven: toen was er nog geen optopping, dus geen verblijfsgebied, dus geen kwaliteitsniveau. In dat geval geldt volgens artikel 5.5, tweede lid, niveau bestaande bouw als ondergrens. De verblijfsruimte moet wat betreft het niveau van eisen dus voldoen aan niveau bestaande bouw. Dat wil zeggen: 0,5 m² bepaald volgens NEN 2057 versie 2001+C1:2003.⁴²

Wat het kwaliteitsniveau van de equivalente daglichtoppervlakte van andere verblijfsruimtes in het bouwwerk is (bijvoorbeeld die van de bestaande verblijfsruimtes in de ondergelegen bouwlagen), is daarbij niet relevant. Het is ook niet mogelijk om het kwaliteitsniveau daaraan te relateren, omdat er nu eenmaal geen sprake is van één kwaliteitsniveau.

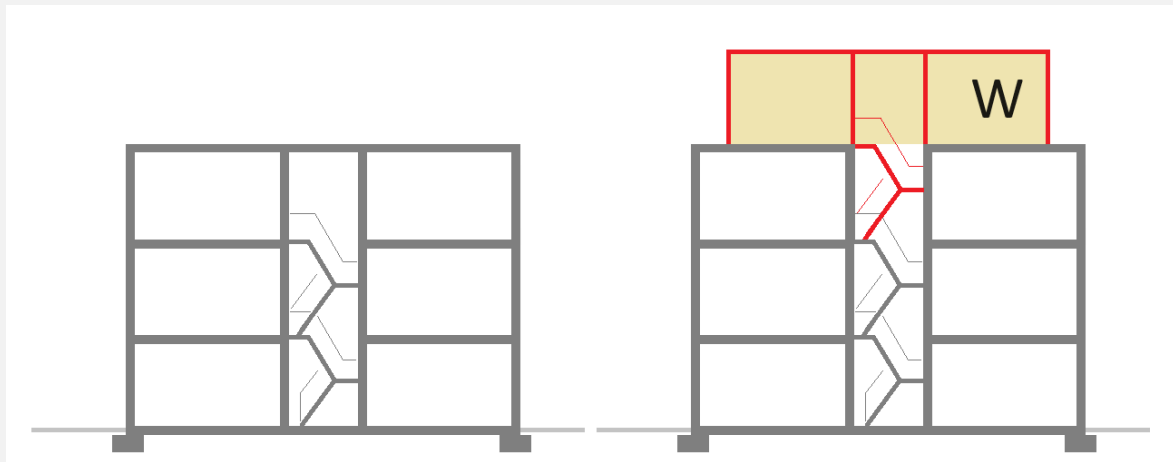
Uit het bovenstaande volgt dat het voor toetsing aan artikel 5.5 dus ook geen verschil maakt wat het bouwjaar van de bestaande onderbouw is. Dat kan bijvoorbeeld een woongebouw uit de jaren '60 zijn (gebouwd volgens de destijds geldende bouwverordening), maar ook een woongebouw uit 2023 (gebouwd volgens de nieuwbouwwegels van Bouwbesluit 2012).

In het bovenstaande voorbeeld gaat het om een onderdeel van de optopping die geen enkele relatie heeft met de bestaande onderbouw (namelijk: een verblijfsruimte). Er zijn ook onderdelen van de optopping die wel een relatie met de onderbouw hebben. Dan geldt nog steeds hetzelfde uitgangspunt. Dat is op het eerste gezicht echter minder duidelijk, wat ook uit het onderstaande voorbeeld blijkt.

⁴² Of volgens NEN 2057 versie 2011+C1:2011 indien de bepalingsmethode geen onderdeel uitmaakt van het 'niveau van eisen'. Zie daarvoor [paragraaf 6.5.1](#).

Voorbeeld: toetsing optopping aan artikel 4.26 lid 1 (afmetingen trap)

In geval van optopping wordt er een bouwlaag op een bestaand bouwwerk geplaatst, waarbij het trappenhuis naar de optopping wordt doorgetrokken. Bij toetsing aan de regels voor afmetingen voor trappen gaat het om het kwaliteitsniveau van de optopping, voorafgaand aan en direct na de verbouwing. Meer exact geformuleerd: bij toetsing aan artikel 4.26 lid 1 Bbl gaat het er om dat het kwaliteitsniveau van de afmetingen van de toe te voegen trap naar de optopping direct na de verbouwing niet lager mag zijn dan direct voorafgaand aan de verbouwing.



Figuur 7 – Woongebouw bestaand (links) wordt vergroot met optopping (rechts)

De vraag is dan wat 'het kwaliteitsniveau' van die trap is: gaat het om enkel die trap, of moet gekeken worden naar de afmetingen van de bestaande trappen die al in de onderbouw aanwezig zijn?

Bepalend is of de afmetingseisen per individuele 'trapsteek' gelden, of voor het hele trappenhuis.

Voor het antwoord op die vraag is van belang dat in artikel 4.26 lid 1 is aangegeven: "een trap als bedoeld in artikel 4.25". Daarmee wordt bedoeld: een trap die een hoogteverschil van meer dan 0,21 m overbrugt tussen a) vloeren waarover een vluchtroute voert, b) vloeren van verblijfsgebieden, verblijfsruimten, toiletruimten en badruimten, c) vloeren voor bezoekers; en d) vloeren van een verkeersroute die deze vloeren met elkaar verbindt.

De afmetingseisen gelden dus per 'trap' die de hoogte overbrugt tussen twee vloeren. Dat betekent dat de afmetingen van de nieuw toe te voegen trap aan de afmetingseisen alleen getoetst mogen worden aan het kwaliteitsniveau *van die trap* direct voorafgaand aan de verbouwing. De daaronder gelegen bestaande trappen spelen daarbij dus geen rol.

Het kwaliteitsniveau van de afmetingen van de trap in de nieuw te bouwen woonfunctie in de optopping direct voorafgaand aan de verbouwing is links op het bovenstaande figuur weergegeven: toen was er tussen die vloeren nog geen trap, dus geen kwaliteitsniveau. In dat geval geldt volgens artikel 5.5, tweede lid, niveau bestaande bouw als ondergrens.

De afmetingen van bestaande trappen die het hoogteverschil tussen de bestaande vloeren overbruggen zijn daarom niet relevant; die maken geen onderdeel uit van het kwaliteitsniveau “onmiddellijk voorafgaand aan die verbouwing”.

Dat heeft overigens als consequentie dat de nieuwe trappen met andere afmetingen uitgevoerd zouden mogen worden dan de onderliggende trappen. Ter nuancering zij opgemerkt dat dat altijd is toegestaan, omdat het Bbl nu eenmaal slechts minimale afmetingseisen stelt en zelfs voor nieuw te bouwen bouwwerken niet eist dat alle boven elkaar gelegen trappen met dezelfde afmetingen worden uitgevoerd. Dit staat dus volledig los van de verbouwsystematiek van het Bbl. Er is dus bezien vanuit de systematiek van de regels geen noodzaak om dit te veranderen. Daarnaast geldt dat het uitvoeren van trappen met andere afmetingen niet gebruikelijk is en in geval van een ongeval zou kunnen leiden tot civielrechtelijke aansprakelijkheid voor de eigenaar.⁴³

De praktijkervaring leert dat er onduidelijkheid is over deze systematiek en dat er gemeenten en marktpartijen zijn die dit op andere wijze toepassen. Als gemeenten dit als bevoegd gezag onjuist toepassen kan het gevolg zijn dat een hoger kwaliteitsniveau wordt afgedwongen dan op basis van de regels minimaal zou zijn vereist. Het nastreven van een hoger kwaliteitsniveau is nastrevenswaardig, maar echter niet vereist. Dit is aan de markt overgelaten, wat ook de vrijheid betekent om enkel het minimaal vereiste kwaliteitsniveau te realiseren. Als marktpartijen de verbouwsystematiek niet juist toepassen bestaat het risico dat er een laag kwaliteitsniveau wordt toegepast.

Aandachtspunt: De praktijk leert dat er onduidelijkheid is over de verbouwsystematiek ten aanzien van het minimaal vereiste niveau van eisen, als gevolg waarvan er een hoger kwaliteitsniveau wordt afgedwongen dan minimaal is vereist.

Uit het bovenstaande volgt dat het bij het toepassen van artikel 5.5 enkel gaat om ‘het kwaliteitsniveau’ van het te verbouwen onderdeel van het bouwwerk, en niet om het kwaliteitsniveau van ‘de rest’ van het bestaande gebouw. Artikel 5.5 heeft enkel betekenis bij toepassing van artikel 5.4, te weten voor het niveau van eisen van een concreet te toetsen regel.

Als artikel 5.5 ‘los’ van artikel 5.4 wordt gelezen, zou het bouwjaar van de bestaande onderbouw wél uitmaken. In het geval van een onderbouw uit 2023 zou de redenering dan kunnen zijn: een bestaand woongebouw uit 2023 bevat alleen verblijfsruimten die wat daglichteisen voldoen aan de nieuwbouweisen van Bouwbesluit 2012, dús de nieuwe verblijfsruimten van de optopping moeten ook voldoen aan de nieuwbouweisen van Bouwbesluit 2012; het gaat immers volgens artikel 5.5 om het kwaliteitsniveau “van een gebouw”, dat niet lager mag worden. Deze uitleg leidt tot een fundamenteel andere wijze van

⁴³ Vergelijk bijvoorbeeld Hof Den Haag 22 augustus 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:2331, r.o. 10: “Naar het oordeel van het hof valt naar ervaringsregels te verwachten dat iemand die met regelmatige schreden op treden van telkens dezelfde diepte van een trap als deze afdalt er niet steeds op bedacht is (of hoeft te zijn) dat de daarop volgende treden (...) ineens veel minder diep zijn.”

beoordeling, die afwijkt van de bedoeling van de verbouwregels. Dit zou ook afwijken van de beoordelingssystematiek van Bouwbesluit 2012, wat uitdrukkelijk niet beoogd is. Tot slot zou dit leiden tot een onwerkbaar beoordelingssystematiek, want er is nooit sprake van één abstract 'kwaliteitsniveau'. Hoe zou dan bijvoorbeeld omgegaan moeten worden met bestaande bouwwerken die bestaan uit meerdere kwaliteitsniveaus? Aan welk 'kwaliteitsniveau' zou de optopping in 2024 moeten voldoen van een bouwwerk dat in 1950 is gebouwd, in 1993 is uitgebreid en in 2011 gedeeltelijk is verbouwd volgens de toenmalige nieuwbouweisen? Meer specifiek:

- Als de woningen in de onderbouw op de bovenstaande afbeelding elk twee verblijfsgebieden hebben, aan welk verblijfsgebied moeten dan de eisen voor verblijfsgebieden, daglicht of ventilatie van de optopping worden gerelateerd? (Zie ook het voorbeeld op [pagina 48](#)).
- Als er sprake is van een doodlopend eind op een ondergelegen galerij, aan welke eis moet de optopping dan voldoen ten aanzien van het aantal vluchtroutes?
- Als er sprake is van meerdere vloerafscheidingen met andere afmetingen en opstapmogelijkheden, aan welke eis moet de optopping dan voldoen?
- Hoe moet het rechtens verkregen niveau bepaald worden van hoogte-gerelateerde eisen, nu de optopping hoger is gelegen dan de ondergelegen woningen?
- Aan welke ruimte moeten eisen aan gemeenschappelijke ruimten worden gerelateerd?

Deze vragen zijn niet eenduidig te beantwoorden. Artikel 5.5 kan daarom niet los gelezen worden van artikel 5.4 en kan geen zelfstandige betekenis hebben.

Aandachtspunt: Bij de toepassen van artikel 5.5 (rechtens verkregen niveau) mag enkel 'het kwaliteitsniveau' van het te verbouwen onderdeel van het bouwwerk betrokken worden en niet het kwaliteitsniveau van de rest van het gebouw. Dit zou verduidelijkt kunnen worden, onder andere door te verduidelijken dat artikel 5.5 slechts betekenis heeft bij toepassing van artikel 5.4 (verbouwregels), en geen zelfstandige betekenis.

6.5.3 Toegestane kwaliteitsniveau

Wat in de vorige paragrafen nog onbesproken is geweest, is dat het in artikel 5.5, eerste lid, van het Bbl gaat om het *toegestane* kwaliteitsniveau: "Het kwaliteitsniveau van een bouwwerk of gedeelte daarvan is na een verbouwing niet lager dan *het toegestane kwaliteitsniveau* onmiddellijk voorafgaand aan die verbouwing."

Met het *toegestane* kwaliteitsniveau wordt bedoeld het kwaliteitsniveau dat legaal aanwezig is. In de toelichting is aangegeven: "*Het gaat om het kwaliteitsniveau dat is verkregen door bouw- en verbouwactiviteiten voor zover dat niveau legaal is verkregen, dus met toepassing van de destijds van toepassing zijnde eisen. Voor zover een bouwwerk vergunningsplichtig was volgen deze eisen uit de daarvoor verleende vergunning. Als een bouwwerk of gedeelte daarvan vergunningsvrij gebouwd mocht*

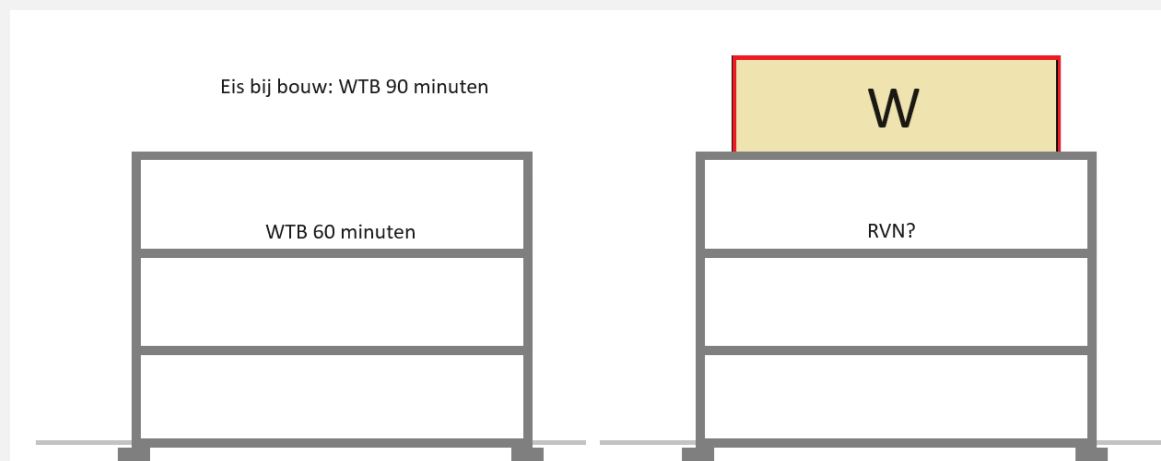
worden gaat het om de eisen die op het moment van dat vergunningsvrije bouwen van toepassing waren.”⁴⁴

In de definitie van ‘rechtens verkregen niveau’ uit Bouwbesluit 2012 is ditzelfde in andere bewoording aangegeven, namelijk dat het aanwezige niveau het gevolg moet zijn “van de toepassing op enig moment van de relevante op dat moment van toepassing zijnde technische voorschriften.” Alleen als dat het geval is, is het aanwezige kwaliteitsniveau het rechtens verkregen niveau. Met andere woorden: het is het kwaliteitsniveau zoals dat aanwezig had moeten zijn. Het is het kwaliteitsniveau waarop het bevoegd gezag handhavend op zou kunnen treden als dat afwezig zou zijn.

De wetgever gaat er van uit dat het toegestane kwaliteitsniveau ‘doorgaans’ overeenkomt met het feitelijke kwaliteitsniveau.⁴⁵ Uit het onderstaande voorbeeld blijkt dat er niet volstaan kan worden met het enkel kijken naar wat de regels waren ten tijde van de oprichting van het bestaande bouwwerk.

Bijvoorbeeld:

Een bestaand woongebouw is gebouwd in 2015. Voor de draagconstructie gold een eis van 90 minuten brandwerendheid met betrekking tot bezwijken (WTB). Bij het uitwerken van het bouwplan voor optoppen wordt geconstateerd dat 60 minuten WTB aanwezig is. Wat is het *toegestane kwaliteitsniveau* waar aanpassingen in de draagconstructie bij optoppen aan moeten worden getoetst?



Wat het *toegestane kwaliteitsniveau* is, hangt er van af. De volgende situaties zijn mogelijk:

Mogelijkheid 1: In het bouwplan waarvoor omgevingsvergunning voor bouwen is verleend is 90 minuten WTB aangegeven. In afwijking van de vergunning is er echter 60 minuten WTB gerealiseerd. Het was destijds op grond

⁴⁴ Stb. 2018, 291, p. 446.

⁴⁵ Stb. 2018, 291, p. 446.

van artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo verboden om van de omgevingsvergunning voor bouwen af te wijken. Er had daarom 90 minuten brandwerendheid gerealiseerd moeten worden. Het toegestane kwaliteitsniveau bedraagt daarom 90 minuten WTB.

Mogelijkheid 2: In het bouwplan waarvoor omgevingsvergunning voor bouwen is verleend was niets aangegeven over de brandwerendheid van de draagconstructie. De regels van Bouwbesluit 2012 hadden ten tijde van de bouw rechtstreekse werking, op grond van artikel 1b, eerste lid, van de Woningwet. Er had daarom 90 minuten brandwerendheid gerealiseerd moeten worden. Het toegestane kwaliteitsniveau bedraagt daarom 90 minuten WTB.

Mogelijkheid 3: In het bouwplan waarvoor omgevingsvergunning voor bouwen is verleend is uitdrukkelijk een brandwerendheid van de draagconstructie van 60 minuten aangegeven. Er is conform de omgevingsvergunning gebouwd. De omgevingsvergunning prevaleerde destijds volgens artikel 1b, eerste lid, van de Woningwet boven de rechtstreeks werkende regels van Bouwbesluit 2012. Het toegestane kwaliteitsniveau bedraagt daarom 60 minuten WTB.

Mogelijkheid 4: In het bouwplan waarvoor omgevingsvergunning voor bouwen is verleend is 90 minuten WTB aangegeven. Bij de bouw is 90 minuten WTB gerealiseerd. Er heeft echter in 2019 een vergunningvrije verbouwing plaatsgevonden waarbij de brandwerende bekleding van de draagconstructie is aangepast, als gevolg waarvan er nog maar 60 minuten WTB aanwezig was. Ten tijde van de verbouwing was het volgens artikel 1b, eerste lid, van de Woningwet verboden om af te wijken van de verbouwvoorschriften. De verbouwing was in strijd met artikel 1.12 lid 1 Bouwbesluit 2012 en artikel 2.12 Bouwbesluit 2012. Het toegestane kwaliteitsniveau bedraagt daarom 90 minuten WTB.

Mogelijkheid 5: Bij de bouw is 90 minuten WTB gerealiseerd. De kwaliteit van de brandwerende bekleding van de draagconstructie is in de loop der jaren als gevolg van (autonome) veroudering verslechterd, als gevolg waarvan er nu nog maar 60 minuten WTB aanwezig is. Het toegestane kwaliteitsniveau bedraagt daarom 60 minuten WTB.

Uit de bovenstaande voorbeelden blijkt dat er niet 'te snel' geconcludeerd kan worden dat het toegestane kwaliteitsniveau overeenkomt met de nieuwbouweis die gold ten tijde van de bouw van het gebouw. Voor gebouwen die voor 1 april 2007 zijn gebouwd is dat nog minder het geval, omdat pas op dat moment de regels van het Bouwbesluit rechtstreekse werking kregen.⁴⁶ Daarvóór was enkel de bouwvergunning bepalend. Met name bij oudere vergunningen kan er bovendien niet zondermeer worden uitgegaan van aanduidingen op de vergunningstekeningen, althans niet met een 'bril' vanuit de huidige regels, kennis en techniek. De term 'brandwerendheid' had bijvoorbeeld begin jaren '90 en daarvoor praktisch gezien een andere betekenis dan nu, omdat er meer vanuit praktijkkennis werd gebouwd dan volgens testrapporten.

⁴⁶ Stb. 2007, 27.

In die situaties zal het toegestane kwaliteitsniveau al snel neerkomen op het feitelijk aanwezige kwaliteitsniveau, voor zover voldoet aan de regels voor bestaande bouw.

Het is relevant om hier de jurisprudentie bij te betrekken die wat dit betreft sinds de introductie van Bouwbesluit 2012 over is geweest. In die jurisprudentie is namelijk steeds aangegeven dat het feitelijk aanwezige kwaliteitsniveau niet relevant is voor de bepaling van het rechtens verkregen niveau, maar dat gekeken moet worden naar de regels die op de verbouw van toepassing waren:

- ABRS 29 november 2017, 201608243/1/A1, r.o. 4.1: “Blijkens de nota van toelichting bij het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416, blz. 180-181) dient voor het bepalen van het rechtens verkregen niveau, als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, te worden gekeken naar de technische voorschriften en de vergunning die op de oorspronkelijke oprichting van het bouwwerk en op eventuele latere verbouwing(en) daarvan van toepassing waren. Nu de aanbouw een vergroting van de woning [locatie 1] betreft, is het rechtens verkregen niveau in dit geval derhalve het niveau zoals vergund bij de oorspronkelijke bouw van de woning [locatie 1] in de jaren 60 en het niveau ten tijde van eventuele latere relevante verbouwingen.”
- Rb. Amsterdam 8 februari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:621, r.o. 6.3: “Uit de nota van toelichting bij het Bouwbesluit blijkt verder dat voor het bepalen van het rechtens verkregen niveau moet worden gekeken naar de technische voorschriften en de vergunning die op de oorspronkelijke oprichting van het bouwwerk en op eventuele latere verbouwingen daarvan van toepassing waren. Verbouwingen mogen namelijk niet leiden tot een lager kwaliteitsniveau dan het feitelijke kwaliteitsniveau dat een bouwwerk heeft, indien bij de bouw daarvan toepassing is gegeven aan de daarop betrekking hebbende voorschriften. Nu de opbouwen vergrotingen van de woningen betreffen, is het rechtens verkregen niveau het niveau zoals vergund bij de oorspronkelijke bouw van de woningen.”
- ABRS 17 oktober 2018, 201607414/2/A1, r.o. 8.2: “ Anders dan het college meent, gaat het daarbij niet om de feitelijke bestaande situatie. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3249) dient, blijkens de nota van toelichting bij het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416, blz. 180-181), voor het bepalen van het rechtens verkregen niveau, bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012, te worden gekeken naar de technische voorschriften en de vergunning die op de oorspronkelijke oprichting van het bouwwerk en op eventuele latere verbouwing(en) daarvan van toepassing waren.”
- ABRS 19 december 2018, 201801545/1/A1, r.o. 6.4: “Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3249) dient, blijkens de nota van toelichting bij het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416, blz. 180-181), voor het bepalen van het rechtens verkregen niveau, bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012, te worden gekeken naar de technische voorschriften en de vergunning die op de oorspronkelijke oprichting van het bouwwerk en op eventuele latere verbouwing(en) daarvan van toepassing waren.”

- ABRS 9 januari 2019, 201802767/1/A2, r.o. 5.1: “Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3249) dient, blijkens de nota van toelichting bij het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416, blz. 180-181), voor het bepalen van het rechtens verkregen niveau, bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012, te worden gekeken naar de technische voorschriften en de vergunning die op de oorspronkelijke oprichting van het bouwwerk en op eventuele latere verbouwing(en) daarvan van toepassing waren. Dit betekent dat in dit geval maatgevend is het niveau van eisen zoals vergund bij de bouw van de oudbouw van het schoolgebouw in 1998 en de nieuwbouw in 2003 en de destijds geldende technische voorschriften.”
- ABRS 7 oktober 2020, 201903080/1/R3, r.o. 13.1.3: “Blijkens de nota van toelichting bij het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416, blz. 180-181) moet voor het bepalen van het rechtens verkregen niveau, bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012, worden gekeken naar de technische voorschriften en de vergunning die op de oorspronkelijke oprichting van het bouwwerk en op eventuele latere verbouwing(en) daarvan van toepassing waren. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3249.”
- Rb. Noord-Holland 5 maart 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:1858, r.o. 8.7: “Bij vaststelling van het rechtens verkregen niveau is niet van belang hoe de wand feitelijk was uitgevoerd (zoals verzoekster stelt), maar hoe de wand vergund is.”
- ABRS 31 augustus 2022, 202104499/1/R1, r.o. 9.1 en 9.2: “Blijkens de nota van toelichting bij het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416, blz. 180-181) dient voor het bepalen van het rechtens verkregen niveau, als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, te worden gekeken naar de technische voorschriften en de vergunning die op de oorspronkelijke oprichting van het bouwwerk en op eventuele latere verbouwing(en) daarvan van toepassing waren (zie ter vergelijking de uitspraak van de Afdeling van 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3249). De Afdeling beoordeelt wat de rechtbank heeft overwogen ten aanzien van het Bouwbesluit aan de hand van de vergunning van 7 april 2016, die onherroepelijk is. Dit is immers de vergunning waarmee de laatste verbouwing gerealiseerd mocht worden en daarmee het rechtens verkregen niveau. Daarbij is niet relevant dat de vergunning feitelijk niet gerealiseerd is. De feitelijke bestaande situatie is niet van belang. (Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 17 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3373, onder 8.2.)”

Deze uitleg komt niet overeen met wat in de toelichting van het Bouwbesluit 2012 was aangegeven, hoewel dit in geen van de hierboven aangehaalde uitspraken tot grote consequenties lijkt te leiden. In de uitspraken wordt in ieder geval miskent, althans onbenoemd gelaten, dat er sprake kan zijn van autonome veroudering van constructie-onderdelen. In de toelichting op het Bouwbesluit 2012, waarnaar in de uitspraken is verwezen, is ook uitdrukkelijk aangegeven dat hiermee bij de bepaling van het rechtens verkregen niveau rekening gehouden moet worden: *“De zinsnede «het niveau dat een gevolg is van de toepassing van» maakt duidelijk dat rekening moet worden gehouden met de effecten van*

autonome veroudering van constructieonderdelen zoals trappen, ramen en deuren.”⁴⁷ In de toelichting op het Bbl is dit ook aangegeven: “Er is anders dan de zorgplicht geen algemene verplichting tot onderhoud van een bouwwerk. Door autonome veroudering, bijvoorbeeld als gevolg van weersinvloeden of gebruik, kan het technisch kwaliteitsniveau van een bouwwerk in de loop der tijd afnemen.”⁴⁸ Als rekening gehouden moet worden met autonome veroudering, dan kan het niet anders of de feitelijke situatie is wel degelijk relevant voor de bepaling van het rechtens verkregen niveau.

Daarmee wordt in deze uitspraken een onjuiste maatstaf aangelegd voor de bepaling van het rechtens verkregen niveau. Mogelijk is bedoeld om te zeggen dat het feitelijk aanwezige kwaliteitsniveau als zodanig niet *doorslaggevend* is voor het rechtens verkregen niveau en dat het rechtens verkregen niveau niet per definitie samenvalt met het feitelijk aanwezige kwaliteitsniveau. Dat is correct. Echter, dat staat niet in de overwegingen. Er kan sprake zijn van autonome veroudering en er moet bij oudere bouwvergunningen rekening gehouden worden met de stand van de kennis en de techniek. In de hiervoor aangehaalde uitspraken lijkt er ten onrechte geen ruimte voor te zijn om dat in de beoordeling van het rechtens verkregen niveau te betrekken.

Mogelijk dat artikel 5.5 van het Bbl en de toelichting hierop aanleiding geeft voor het verschijnen van andersluidende jurisprudentie. De regels en de toelichting hierop geven in elk geval geen enkele aanleiding om deze jurisprudentie te continueren.

Aandachtspunt: In de onder Bouwbesluit 2012 gewezen jurisprudentie wordt ten onrechte aangegeven dat de feitelijke situatie niet relevant is bij de bepaling van het rechtens verkregen niveau. Het is de vraag of die jurisprudentie zicht voortzet onder het Bbl. De regels en de toelichting van het Bbl zijn wat dit betreft al verduidelijkt ten opzichte van Bouwbesluit 2012.

6.5.4 *Ondergrens rechtens verkregen niveau: niveau bestaande bouw*

Artikel 5.5, eerste lid, van het Bbl bepaalt dat het kwaliteitsniveau van een bouwwerk of gedeelte daarvan na een verbouwing niet lager mag zijn dan het toegestane kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan die verbouwing. In de bovenstaande paragrafen is gemotiveerd dat het bij het “kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan die verbouwing” enkel gaat om het te verbouwen onderdeel van het bouwwerk, en niet om het kwaliteitsniveau van ‘de rest’ van het bestaande gebouw.

Bij optoppen, waarbij bouwdelen toegevoegd worden aan het bestaande gebouw, is er voor veel aspecten geen feitelijk kwaliteitsniveau aanwezig. Het kwaliteitsniveau direct voorafgaand aan de verbouwing van veel aspecten in een nieuw te bouwen woonfunctie in een optopping is dat er nog niets

⁴⁷ *Stb.* 2011, 416, p. 180, 181.

⁴⁸ *Stb.* 2018, 291, p. 446.

aanwezig was. Dat betekent dat er voor het niveau van eisen uitgegaan moet worden van de ondergrens: niveau bestaande bouw. Dat volgt uit artikel 5.5, tweede lid, van het Bbl: “Voor zover het in het eerste lid bedoelde kwaliteitsniveau voorafgaand aan de verbouwing lager is dan het niveau voor bestaande bouw geldt in afwijking van eerste lid het niveau voor bestaande bouw als het ten minste aan te houden kwaliteitsniveau.”

Dat er bij het toevoegen van bouwdelen uitgegaan moet worden van de ondergrens is ook in de toelichting aangegeven: “Bij een aan een bestaand bouwwerk toe te voegen nieuw onderdeel, is er vaak geen actueel kwaliteitsniveau waaraan kan worden voldaan en gelden dus de eisen voor bestaande bouw.”⁴⁹

In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste onderwerpen aangeduid waar voor nieuw te bouwen woongebouwen wél regels zijn gesteld, maar voor niveau bestaande bouw geen regels zijn gesteld, en waarvoor bovendien in afdeling 5.3 geen eisen zijn gesteld. Voor deze onderwerpen is het te realiseren kwaliteitsniveau geheel aan de markt overgelaten.⁵⁰

Tabel 1 – Overzicht nieuwbouwregels waaraan op niveau bestaande bouw en verbouw geen regels worden gesteld

Veiligheid	Paragraaf	
Trappen en hellingbanen	4.2.4	Geen regels bestaande bouw en verbouw voor: <ul style="list-style-type: none"> - breedte tredevlak (art. 4.26 lid 1), - regenwerendheid (art. 4.29), - geleiderand (art. 4.32).
Brand- en rookklasse	4.2.6 / 4.2.7	Geen regels bestaande bouw en verbouw voor: <ul style="list-style-type: none"> - elektrische leidingen (art. 4.45a), - pijpisolatie (art. 4.45a), - in schacht, koker, kanaal (art. 4.39). (D.w.z. de 'normale' eisen zijn van toepassing.)
Niet brandgevaarlijk dak	4.2.7	Geen regels bestaande bouw en verbouw (art. 4.27).
Weerstand tegen rookdoorgang (beschermd) subbrandcompartiment	4.2.9 en 4.2.11	Geen regels bestaande bouw en verbouw (art. 4.61, 4.62 lid 1 t/m 3, 4.74). (D.w.z. alleen regels voor WBDBO en WBD.)
Vluchtroutes	4.2.10 en 4.2.11	Geen regels bestaande bouw en verbouw voor: <ul style="list-style-type: none"> - permanente vuurlast (art. 4.76), - rooksluis (art. 4.77), - voorportaal lift (art. 4.77a).
Hulpverlening bij brand	4.2.12	Geen regels bestaande bouw en verbouw voor: <ul style="list-style-type: none"> - aanwezigheid brandweerlift (art. 4.84), - loopafstand naar trappenhuis en brandweerlift (art. 4.85).
Brandveiligheid hoge en ondergrondse gebouwen (hoger dan 70 m of lager dan 8 m onder meetniveau)	4.2.13	Geen specifieke regels bestaande bouw en verbouw (d.w.z.: dezelfde eisen als voor 'laagbouw' of bovengrondse gebouwen).

⁴⁹ Stb. 2018, 291, p. 446.

⁵⁰ Behoudens de bevoegdheid om achteraf aanvullende eisen te stellen op grond van artikel 3.7 lid 2 Bbl. Zie verder [paragraaf 6.8](#).

Brand- en explosievoorschriftengebieden	4.2.14	Geen regels bestaande bouw en verbouw.
Inbraakwerendheid	4.2.16	Geen regels bestaande bouw en verbouw.
Gezondheid		
Beschermen tegen geluid van buiten	4.3.1	Geen regels bestaande bouw en verbouw.
Beperken van galm	4.3.3	Geen regels bestaande bouw en verbouw.
Geluidwering tussen ruimten	4.3.4	Geen regels bestaande bouw en verbouw.
Wering van vocht	4.3.5	Geen regels bestaande bouw en verbouw voor: <ul style="list-style-type: none"> - luchtvolumestroom kruipruimte (art. 4.118 lid 4), - f-factor (art. 4.119), - wateropname toiletruimte (art. 4.120).
Ventilatie	4.3.6	Geen regels bestaande bouw en verbouw voor: <ul style="list-style-type: none"> - verblijfsgebiedniveau (art. 4.122), - in overige ruimten (art. 4.125), - thermisch comfort (art. 4.123), - regelbaarheid (art. 4.124). (D.w.z.: alleen eisen op verblijfsruimteniveau.)
Spuiventilatie	4.3.7	Geen regels bestaande bouw en verbouw voor: <ul style="list-style-type: none"> - verblijfsgebiedniveau (art. 4.131), - afstand tot bouwwerkperceelsgrens (art. 4.132) (D.w.z.: alleen eisen op verblijfsruimteniveau.)
Bescherming tegen ratten en muizen	4.3.9	Geen regels bestaande bouw en verbouw voor: <ul style="list-style-type: none"> - rattenscherm (art. 4.145).
Daglicht	4.3.10	Geen regels bestaande bouw en verbouw voor: <ul style="list-style-type: none"> - verblijfsgebiedniveau (art. 4.147 lid 1). (D.w.z.: alleen eisen op verblijfsruimteniveau.)
Duurzaamheid		
Energiezuinigheid	4.4.1	Geen regels bestaande bouw en verbouw voor: <ul style="list-style-type: none"> - BENG (art. 4.149), - Voorkoming oververhitting (TO_{juil}) (art. 4.149b), - luchtvolumestroom (art. 4.154).
Milieuprestatie	4.4.2	Geen regels bestaande bouw en verbouw.
Bruikbaarheid		
Verblijfsgebied	4.5.2	Geen regels bestaande bouw en verbouw voor: <ul style="list-style-type: none"> - 55%-eis (artikel 4.163 lid 2).
Badruimte	4.5.4	Geen regels bestaande bouw en verbouw.
Buitenberging	4.5.5	Geen regels bestaande bouw en verbouw.
Buitenruimte	4.5.6	Geen regels bestaande bouw en verbouw.
Opstelplaatsen	4.5.7	Geen regels bestaande bouw en verbouw voor: <ul style="list-style-type: none"> - verwarmingstoestel (artikel 4.177 lid 2); - warmwatertoestel (artikel 4.177 lid 3).
Toegankelijkheid		
Bereikbaarheid	4.6.1	Geen regels bestaande bouw en verbouw voor: <ul style="list-style-type: none"> - vrije doorgang (art. 4.180, 4.181), - overbrugging hoogteverschillen (art. 4.182).
Toegankelijkheidssector	4.6.2	Geen regels bestaande bouw en verbouw.
Bouwwerkinstallaties		
Afvoer van hemelwater	4.7.4	Geen regels bestaande bouw en verbouw voor: <ul style="list-style-type: none"> - Opvang en afvoer hemelwater van het dak (art. 4.206 lid 1).
Vluchten bij brand	4.7.6	Geen regels bestaande bouw en verbouw voor: <ul style="list-style-type: none"> - draairichting deuren vluchtroute (art. 4.216),

		- brandveiligheid lift bij toegankelijkheidssector (art. 4.218a).
Veilig onderhouden van een gebouw	4.7.11	Geen regels bestaande bouw en verbouw.
Aansluiting openbaar elektronisch communicatienetwerk	4.7.13	Geen regels bestaande bouw en verbouw.

Het Bbl stimuleert niet dat het kwaliteitsniveau van de optopping voldoet aan de nieuwbouwregels. Dat is een bewuste keuze van de wetgever, door aan te geven dat het rechtens verkregen niveau het toetskader is. Voor optoppen, waarbij onderdelen aan het bouwwerk toegevoegd worden en er dus voor veel aspecten geen sprake is van een feitelijk aanwezige kwaliteitsniveau, komt dat vaak neer op het moeten voldoen aan niveau bestaande bouw. Alleen voor aspecten waar de wetgever nadrukkelijk een hoger niveau heeft voorgeschreven is dat anders.

Tot april 2012 golden andere regels; tot die tijd gold zoals in hoofdstuk 3 beschreven dat de nieuwbouweisen het uitgangspunt waren. De gemeente kon in individuele gevallen ontheffing verlenen tot het rechtens verkregen niveau. Met de introductie van Bouwbesluit 2012 is dit uitgangspunt gewijzigd. De aanleiding keuze voor deze wijziging is te lezen in de toelichting op een wijziging van het Bouwbesluit 2003.⁵¹ Feitelijk komt het er op neer dat de regering niet tevreden was met de wijze waarop gemeenten met de ontheffingsbevoegdheid omgingen. Er werd te weinig ontheffing verleend, waardoor er vertraging in de procedures ontstonden en kosten toenamen, of er werd een eisenniveau opgelegd dat strikt genomen niet nodig is, aldus die toelichting. De eisen van niveau bestaande bouw waren in de ogen van de Bouwbesluit-wetgever voldoende. De introductie van verbouwingregels met het rechtens verkregen niveau als uitgangspunt is hiervan het gevolg.

Uitgangspunten waren daarbij dat degene die het bouwwerk verbouwt of de gebruiksfunctie wijzigt zonder tussenkomst van het bevoegd gezag kan bepalen welk eisenniveau van toepassing is (landelijk uniform) en dat een verbouwing en daarmee beoogde verbetering van het bouwwerk niet wordt ontmoedigd door een eisenniveau dat hoger is dan het eerder in rechte verkregen niveau.

Voorafgaand aan de introductie van het Bbl is de keuze voor dit verbouwniveau voorgezet, omdat uit onderzoek blijkt dat “de bouwpraktijk in het algemeen goed omgaat met dit verbouwniveau.”⁵² Een op 6 juli 2023 door Tweede Kamerlid Beckerman ingediende motie om terug te gaan naar het systeem zoals dat in het Bouwbesluit 2003 gold werd door de Tweede Kamer verworpen.⁵³

⁵¹ *Stb.* 2009, 393, p. 3.

⁵² *Stb.* 2018, 291, p. 443.

⁵³ *Kamerstukken II 2022/23*, 28 325, nr. 251.

Aandachtspunt: Het Bbl stimuleert niet om voor het kwaliteitsniveau van de optopping de nieuwbouwregels na te streven.

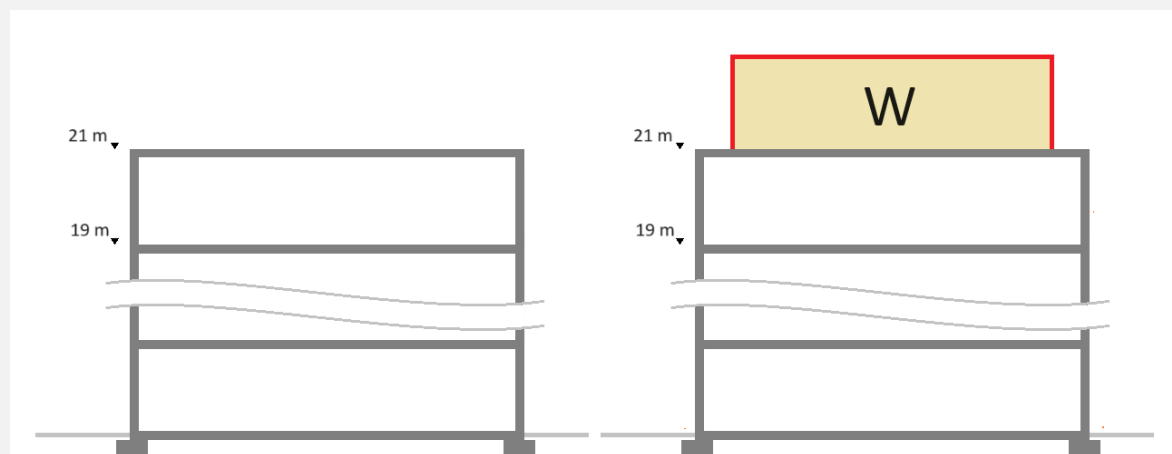
6.5.5 Het kwaliteitsniveau bij hoogte-gerelateerde eisen

Verschillende eisen in het Bbl zijn gerelateerd aan hoogte. Bij hogere nieuw te bouwen gebouwen worden bijvoorbeeld strengere eisen gesteld aan de toegankelijk (> 12,5 m), brandwerendheid van de draagconstructie (>7 en 13 m) brandklasse van de gevel (> 13 m), aan brandweerliften (> 20 m), aan vloerafscheidingen (> 13 m) en aan de algehele brandveiligheid (> 70 m). In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe het rechtens verkregen niveau toegepast dient te worden voor dergelijke eisen.

De complexiteit is dat er bij optoppen hoogte wordt toegevoegd, zodat het mogelijk is dat een gebouw als gevolg van de optopping de in een regel genoemde grenswaarde kan overschrijden. Dit kan gevolgen hebben voor de bestaande, ongewijzigde onderbouw.

Voorbeeld 1: droge blusleiding

Een bestaand gebouw met vloer van een verblijfsgebied hoger dan 20 m boven het meetniveau wordt opgetopt. Na de optopping is er wel sprake van vloer hoger met een verblijfsgebied hoger dan 20 m. Twee vragen zijn relevant: **a)** Is een droge blusleiding verplicht voor de optopping? **b)** Is een droge blusleiding verplicht voor de bestaande onderbouw?



Art 5.4 lid 1 bepaalt dat artikel 4.221 van overeenkomstige toepassing is, maar moet er in plaats van het niveau van eisen uitgegaan worden van het rechtens verkregen niveau.

Artikel 4.221 is als volgt opgebouwd:

- *Onderwerp van eisen:* “Een gebruiksfunctie met een vloer van een verblijfsgebied hoger gelegen dan 20 m boven het meetniveau ...”
- *Niveau van eisen:* “...heeft een droge blusleiding.”

In plaats van de vereiste aanwezigheid van een droge blusleiding moet uitgegaan worden van het rechtens verkregen niveau. Het toepassen van het rechtens verkregen niveau betekent volgens artikel 5.5 lid 1 dat het kwaliteitsniveau van het bouwwerk of een gedeelte daarvan na de verbouwing niet lager dan het toegestane

kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan die verbouwing. De ondergrens van het toegestane kwaliteitsniveau is volgens 5.5 lid 2: niveau bestaande bouw. Niveau bestaande bouw bevat in artikel 3.125 lid 1 een eis voor de aanwezigheid van een droge blusleiding voor gebruiksfuncties met een verblijfsgebied hoger dan 20 m. Dit betekent het volgende:

- *Het actuele kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan de verbouwing:* er is geen droge blusleiding aanwezig.
- *Ondergrens toegestane kwaliteitsniveau:* Het niveau van eisen voor gebruiksfuncties met een vloer van een verblijfsgebied hoger gelegen dan 20 m boven het meetniveau is dat de aanwezigheid van een droge blusleiding vereist is.

Het toegestane kwaliteitsniveau voor wat betreft de vereiste aanwezigheid van een droge blusleiding onmiddellijk voorafgaand aan die verbouwing wordt gevormd door niveau bestaande bouw. Na de verbouwing mag het aanwezige kwaliteitsniveau voor wat betreft de vereiste aanwezigheid van een droge blusleiding niet lager zijn dan dat kwaliteitsniveau.

Daaruit volgt dat **a)** een droge blusleiding is vereist voor alle nieuw te realiseren gebruiksfuncties met een verblijfsgebied hoger dan 20 m.

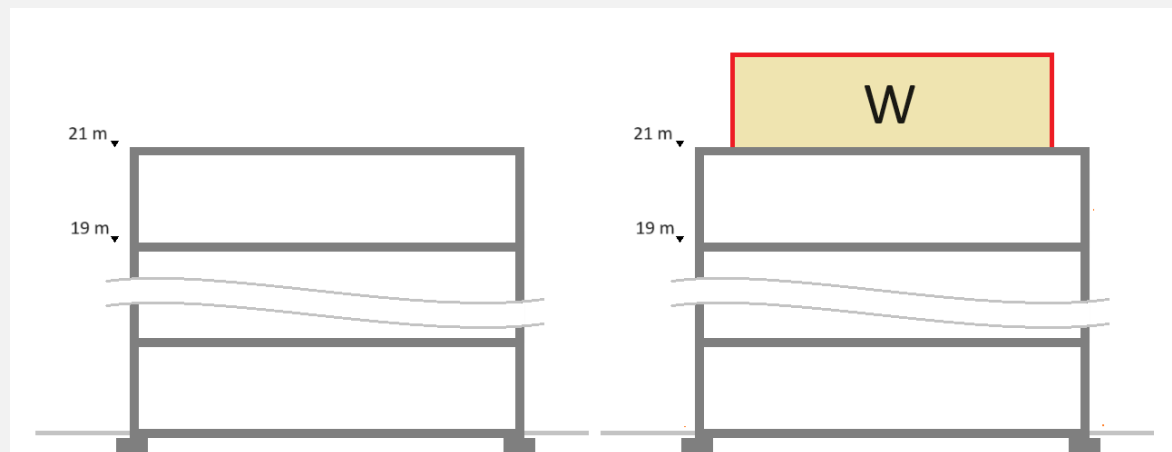
Omdat de eis gerelateerd is aan een gebruiksfunctie met een verblijfsgebied hoger dan 20 geldt deze eis niet voor de daaronder gelegen bouwlagen; die hoeven niet voorzien te zijn van droge blusleiding. Dat betekent **b)** dat geen droge blusleiding is vereist voor de bestaande onderbouw.⁵⁴

In het bovenstaande voorbeeld was een droge blusleiding vereist omdat hoofdstuk 3 (niveau bestaande bouw) dit ook eist. De uitkomst is echter anders wanneer een maatregel wel vereist is voor niveau nieuwbouw, maar niet voor niveau bestaande bouw. Het onderstaande voorbeeld laat dat zien.

⁵⁴ De vraag wat dit voor de uitvoering van de droge blusleiding volgens NEN 1594 verder betekent blijft hier buiten beschouwing. Wel wordt opgemerkt dat het voldoen aan die norm betekent dat er een aansluitpunt op elke bouwlaag aanwezig moet zijn. In die zin is de constatering dat geen droge blusleiding is voor de bestaande onderbouw vereist van eenzelfde orde als dat er voor nieuw te bouwen gebruiksfuncties met een verblijfsgebied lager dan 20 m geen droge blusleiding is vereist.

Voorbeeld 2: brandweerlift

Een bestaand gebouw met vloer van een verblijfsgebied lager dan 20 m boven het meetniveau wordt opgetopt. Na de optopping is er wel sprake van vloer hoger met een verblijfsgebied hoger dan 20 m. Twee vragen zijn relevant: **a)** Is een brandweerlift verplicht voor de optopping? **b)** Is een brandweerlift verplicht voor de bestaande onderbouw?



Art 5.4 lid 1 bepaalt dat artikel 4.228 van overeenkomstige toepassing is, maar moet er in plaats van het niveau van eisen uitgegaan worden van het rechtens verkregen niveau.

Artikel 4.228 is als volgt opgebouwd:

- *Onderwerp van eisen:* “Een gebouw waarvan een vloer van een verblijfsgebied hoger ligt dan 20 m boven het meetniveau...”
- *Niveau van eisen:* “...heeft een brandweerlift.”

In plaats van de vereiste aanwezigheid van een brandweerlift moet uitgegaan worden van het rechtens verkregen niveau. Het toepassen van het rechtens verkregen niveau betekent volgens artikel 5.5 lid 1 dat het kwaliteitsniveau van het bouwwerk of een gedeelte daarvan na de verbouwing niet lager dan het toegestane kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan die verbouwing. De ondergrens van het toegestane kwaliteitsniveau is volgens 5.5 lid 2: niveau bestaande bouw. Niveau bestaande bouw bevat geen regel die een brandweerlift eist. Dit betekent het volgende:

- *Het actuele kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan de verbouwing:* er is geen brandweerlift aanwezig.
- *Ondergrens toegestane kwaliteitsniveau:* Hoofdstuk 3 bevat geen regel die de aanwezigheid van een brandweerlift eist.

Het kwaliteitsniveau na de verbouwing is dat er geen brandweerlift aanwezig is. Het kwaliteitsniveau van het bouwwerk of een gedeelte daarvan is daarom niet lager dan het toegestane kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan die verbouwing.

Daaruit volgt dat **a)** geen brandweerlift is vereist voor de optopping en **b)** dat geen brandweerlift is vereist voor de bestaande onderbouw.

Voorstelbaar is dat de uitkomst van bovenstaande casus op weerstand kan stuiten. Er lijkt immers wel degelijk sprake van een kwaliteitsverslechtering. Er liggen twee foutieve denkwijzen op de loer die kunnen leiden tot een andere uitkomst, namelijk dat een brandweerlift in die situatie wel vereist is:

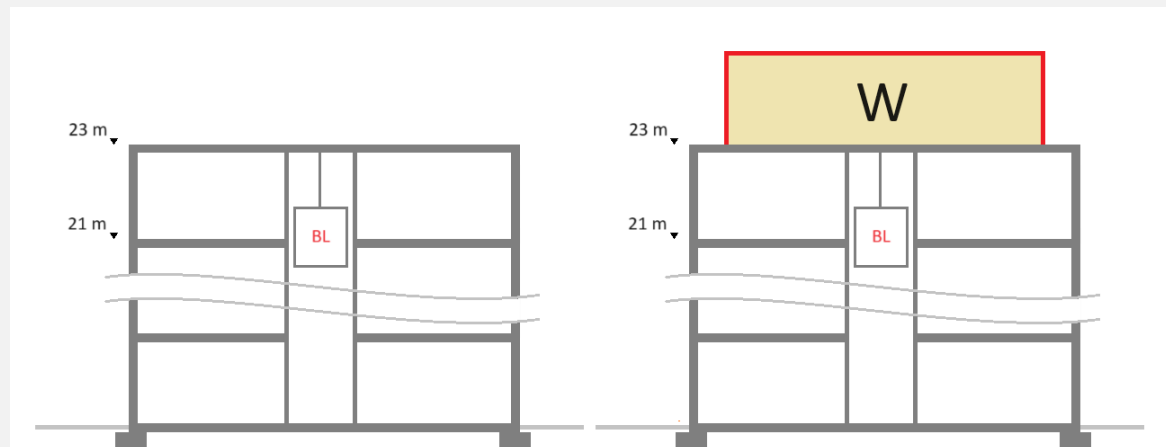
- De eerste foutieve denkwijze is om artikel 5.5, eerste lid, als een zelfstandige regel, los van artikel 5.4, eerste lid toe te passen (zie paragraaf 6.5.2). De redenering dat er in het voorbeeld sprake is van een kwaliteitsverslechtering ligt voor de hand: in de bestaande situatie is er sprake van een gebouw met een verblijfsgebied lager dan 20 m zonder brandweerlift, in de nieuwe situatie is er sprake van een gebouw met een verblijfsgebied hoger dan 20 m zonder brandweerlift. Een dergelijke beoordeling wordt echter niet voorgeschreven; artikel 5.4, eerste lid, staat hieraan in de weg. Artikel 5.5 heeft geen zelfstandige betekenis.
- De tweede foutieve denkwijze is om het *onderwerp van eisen* in het rechtens verkregen niveau te betrekken. Het onderwerp van eisen van artikel 4.228 van het Bbl is: “*Een gebouw waarvan een vloer van een verblijfsgebied hoger ligt dan 20 m boven het meetniveau...*”. De redenering is dan soortgelijk aan de hierboven genoemde redenering. Het rechtens verkregen niveau heeft volgens artikel 5.4, eerste lid, echter slechts betrekking op het niveau van eisen.

Als het hoogtecriterium enkel in het *onderwerp van eisen* is gelegen, dan is dit niet relevant voor het rechtens verkregen niveau.

Het gevolg van deze beoordelingssystematiek is ook dat een aanwezige voorziening ook niet doorgetrokken hoeft te worden naar de optopping. Het onderstaande voorbeeld maakt dat duidelijk.

Voorbeeld: brandweerlift

Een bestaand gebouw met vloer van een verblijfsgebied hoger dan 20 m boven het meetniveau en een brandweerlift wordt opgetopt. De brandweerlift wordt niet doorgetrokken tot in de optopping. Is dat toegestaan?



Art 5.4 lid 1 bepaalt dat artikel 4.228 van overeenkomstige toepassing is, maar moet er in plaats van het niveau van eisen uitgegaan worden van het rechtens verkregen niveau.

Artikel 4.228 is als volgt opgebouwd:

- *Onderwerp van eisen:* "Een gebouw waarvan een vloer van een verblijfsgebied hoger ligt dan 20 m boven het meetniveau..."
- *Niveau van eisen:* "...heeft een brandweerlift."

In plaats van de vereiste aanwezigheid van een brandweerlift moet uitgegaan worden van het rechtens verkregen niveau. Het toepassen van het rechtens verkregen niveau betekent volgens artikel 5.5 lid 1 dat het kwaliteitsniveau van het bouwwerk of een gedeelte daarvan na de verbouwing niet lager dan het toegestane kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan die verbouwing. De ondergrens van het toegestane kwaliteitsniveau is volgens 5.5 lid 2: niveau bestaande bouw. Niveau bestaande bouw bevat geen regel die een brandweerlift eist. Dit betekent het volgende:

- *Het actuele kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan de verbouwing:* er is een brandweerlift aanwezig tot de vloer die op 21 m is gelegen.
- *Ondergrens toegestane kwaliteitsniveau:* Hoofdstuk 3 bevat geen regel die de aanwezigheid van een brandweerlift eist.

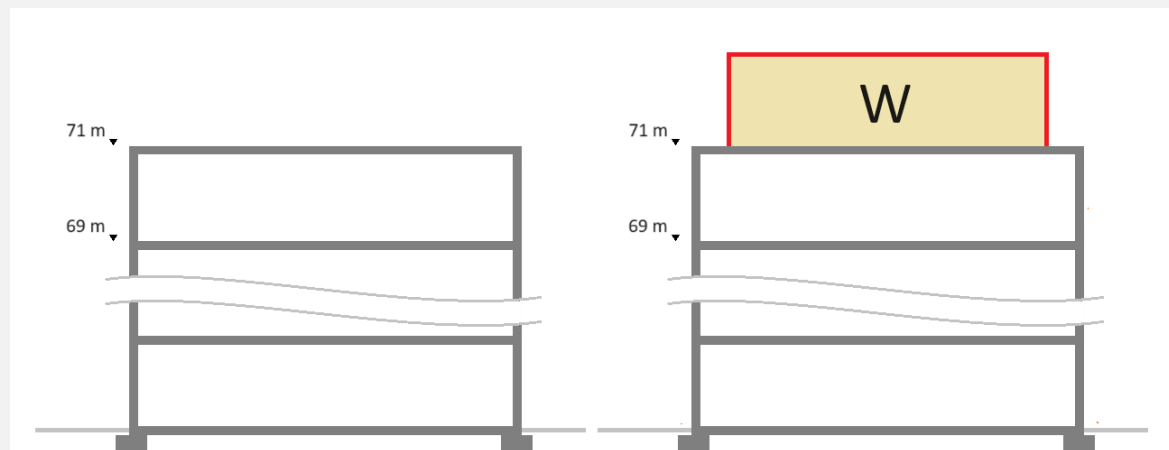
Het kwaliteitsniveau na de verbouwing is dat er nog steeds een brandweerlift aanwezig is tot de vloer die op 21 m is gelegen. Het kwaliteitsniveau van het bouwwerk of een gedeelte daarvan is daarom niet lager dan het toegestane kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan die verbouwing.

Er wordt daarom voldaan aan artikel 5.4 lid 1. Het doortrekken van de brandweerlift naar de vloer die op 23 m is gelegen is niet vereist.

Hierna volgt nog een voorbeeld met eenzelfde beoordelingswijze en grosso modo eenzelfde uitkomst.

Voorbeeld: gebouw hoger dan 70 m

Een bestaand gebouw met geen vloer met een gebruiksgebied hoger dan 70 m boven het meetniveau wordt opgetopt. Na de optopping is er wel sprake van een vloer met een gebruiksgebied hoger dan 70 m boven het meetniveau. Zijn er op de optopping en op de onderbouw extra (hoogbouw) eisen van toepassing?



Art 5.4 lid 1 bepaalt dat artikel 4.89 lid 1 van overeenkomstige toepassing is, maar moet er in plaats van het niveau van eisen uitgegaan worden van het rechtens verkregen niveau.

Artikel 4.89 lid 1 is als volgt opgebouwd:

- *Onderwerp van eisen:* Een bouwwerk waarin een vloer van een gebruiksgebied hoger dan 70 m boven het meetniveau ligt
- *Niveau van eisen:* is zo ingericht dat het bouwwerk een zelfde mate van brandveiligheid heeft als beoogd met de paragrafen 4.2.2, 4.2.6, 4.2.7, 4.2.8, 4.2.9, 4.2.10, 4.2.11 en 4.2.12; of voldoet aan de SBRCURnet Handreiking – Brandveiligheid in hoge gebouwen.

In plaats van de inrichting zoals beoogd met de nieuwbouwparragrafen of de SBRCURnet Handreiking moet uitgegaan worden van het rechtens verkregen niveau. Het toepassen van het rechtens verkregen niveau betekent volgens artikel 5.5 lid 1 dat het kwaliteitsniveau van het bouwwerk of een gedeelte daarvan na de verbouwing niet lager dan het toegestane kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan die verbouwing. De ondergrens van het toegestane kwaliteitsniveau is volgens 5.5 lid 2: niveau bestaande bouw. Niveau bestaande bouw bevat geen

afzonderlijke regels voor bouwwerken met een gebruiksgebied hoger dan 70 m; dat wil zeggen: hierop zijn dezelfde eisen van toepassing als bouwwerken lager dan 70 m. Dit betekent het volgende:

- *Het actuele kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan de verbouwing:* het bouwwerk voldoet niet aan de nieuwbouweisen voor bouwwerken met een gebruiksgebied hoger dan 70 m.
- *Ondergrens toegestane kwaliteitsniveau:* geen afzonderlijke eisen.

Het voldoen aan het reeds verkregen niveau betekent dat na de verbouwing het bouwwerk niet hoeft te voldoen aan de nieuwbouweisen voor bouwwerken met een gebruiksgebied hoger dan 70 m, maar ten minste wel aan de eisen voor bestaande bouwwerken met een gebruiksgebied hoger dan 70 m. Daar zijn geen afzonderlijke eisen op van toepassing.

Op de optopping zijn geen 'zwaardere' eisen van toepassing; dezelfde eisen als voor bouwwerken lager dan 70 m zijn van toepassing. Dat geldt ook voor de onderbouw.

Het bovenstaande illustreert te meer dat het Bbl niet stimuleert om voor het kwaliteitsniveau van de optopping de nieuwbouwwetgeving na te streven. Het is de facto zelfs mogelijk om het kwaliteitsniveau van het bouwwerk relatief af te laten nemen (zie hierna). Een in de bestaande onderbouw aanwezige voorziening hoeft niet te worden doorgezet naar de optopping, als dat volgens niveau bestaande bouw niet vereist is.

Aandachtspunt: Als gevolg van de verbouwsystematiek is mogelijk om de aanwezige kwaliteit van het bestaande feitelijk te verslechteren, zonder dat er strijdigheid ontstaat met de verbouwwetgeving.

6.5.6 *Relatieve afname kwaliteit onderbouw zonder die fysiek aan te passen*

Ook op andere manieren is het als gevolg van de verbouwsystematiek mogelijk om de aanwezige kwaliteit van het bestaande feitelijk te verslechteren, zonder dat er strijdigheid ontstaat met de verbouwwetgeving. Hieronder zijn daar een aantal voorbeelden van genoemd.

Tabel 2 – Voorbeelden verslechtering kwaliteitsniveau bestaande onderbouw zonder fysieke aanpassing

Bouwconstructie	Grotere belasting op bestaande bouwconstructie.
Vluchtroute	Meer personen aangewezen op vluchtroutes (gerelateerd aan trapbreedte en draairichting deuren).
Geluidwering van de gevel	Bij een overstek (bijvoorbeeld van een woning of balkon in de optopping) wordt het geluid gereflecteerd naar de gevel.
Geluidsoverlast t.a.v. bouwwerkinstallaties	Bouwwerkinstallaties grenzend aan bestaande woningen. Doortrekken lift over meerdere bouwlagen.
Galm in trappenhuis	Met het vergroten/verlengen van het trappenhuis veranderd de inhoud en materiaalgebruik van de ruimte.

Geluidsoverlast t.a.v. woningen	Woningen (in plaats van een dak/buitenlucht) grenzend aan bestaande woningen.
Wering van vocht	Aanpassingen kunnen gepaard gaan met risico op koudebruggen en vochtoverlast.
Gemeenschappelijke ruimten	Meer woningen aangewezen op ruimten voor het samenkomen (bijvoorbeeld buitenruimte, huiskamer) die een relatie hebben met personen aantallen (ventilatiebehoefte, brandveiligheid).
Bescherming tegen ratten en muizen	Geen maatregelen nodig bij ruimte niet bedoeld voor het verblijven van personen (overige gebruiksfunctie) grenzend aan woonfunctie (bijvoorbeeld trappenhuis).
Daglichtopening	Grotere belemmeringshoeken resulteren in een lagere equivalente daglichtoppervlakte. Een overstek (bijvoorbeeld van een woning of balkon in de optopping) boven een bestaande daglichtopening leidt tot een grotere belemmeringshoek β . Hoogte bouwwerk leidt tot een grotere belemmeringshoek α ; te denken valt bijvoorbeeld aan een L-vormig gebouw.
Warmteverlies	Warmteverlies vanuit woning naar gemeenschappelijke verkeersruimte, en van gemeenschappelijke verkeersruimte naar buiten, bij verlengen/vergroten trappenhuis.
Parkeerbehoefte	Grotere parkeerbehoefte, meer behoefte aan oplaadpunten elektrische voertuigen.
(Vrije) hoogte buitenruimte	Een overstek (bijvoorbeeld van een woning of balkon in de optopping) boven een bestaande buitenruimte leidt tot een lagere (vrije) hoogte bij deze buitenruimte.
Hemelwaterafvoer	Groter dakoppervlak dan het bestaande dak, meer afvoercapaciteit.

Bij optopping gelden voor de verslechtering van de onderbouw enkel de regels van niveau bestaande bouw als ondergrens.

Hierbij zij overigens opgemerkt dat verbetering van de onderbouw als gevolg van de optopping ook mogelijk is. Een woning die in eerste instantie grenst aan de buitenlucht (dak), grenst na optopping bijvoorbeeld aan een verwarmde ruimte die wat R_c -waardes betreft voldoet aan de nieuwbouwwegels.

6.5.7 *Rechtens verkregen niveau bij optoppen van bestaande portiekontsluiting*

Een andere situatie die bijzondere aandacht vraagt is hoe het rechtens verkregen niveau bepaald moet worden bij het optoppen van een woongebouw met een portiekontsluiting. Kenmerkend voor een portiekontsluiting is dat er één vluchtroute vanuit de woningen aanwezig is, die door een trappenhuis voert. Als er een bestaande portiekontsluiting wordt opgetopt is de toetsing aan het rechtens verkregen niveau complex, omdat de ondergrens (bestaande bouw) en bovengrens (nieuwbouw) nogal van elkaar verschillen. Het niveau van eisen van de bovengrens bestaat bovendien uit twee varianten aan

voorwaarden. Dat maakt een vergelijking tussen het toegestane kwaliteitsniveau en het kwaliteitsniveau na de verbouwing complex.

De ondergrens van het rechtens verkregen niveau wordt volgens artikel 5.5, tweede lid, van het Bbl gevormd door niveau bestaande bouw. De regels voor een bestaande portiekontsluiting staan in artikel 3.51 tot en met artikel 3.53 van het Bbl. Dit komt er op neer dat er tot 1.500 m² aan gebruiksoppervlakte aan woonfuncties op een extra beschermde vluchtroute aangewezen mag zijn.

De bovengrens van het rechtens verkregen niveau wordt volgens artikel 5.5, derde lid, van het Bbl gevormd door de nieuwbouwregels. De nieuwbouwregels voor een portiekontsluiting staan in artikel 4.69, vierde lid. De voorwaarden voor een portiekontsluiting zijn:

- de vluchtroute moet door een trappenhuis voeren;
- de uitgangen van de woonfuncties moeten rechtstreeks aan het trappenhuis grenzen;
- er mogen alleen woonfuncties en nevengebruiksfuncties op de route zijn aangewezen;
- de uitgang van het trappenhuis moet rechtstreeks grenzen aan het aansluitende terrein;
- er moet voldaan worden aan één van beide varianten:

Variant a:

- o er mogen niet meer dan zes woonfuncties en nevengebruiksfuncties bereikbaar zijn door het trappenhuis;
- o een vloer van een verblijfsgebied van die woonfuncties mag niet hoger liggen dan 6 m boven het meetniveau.

*Variant b:*⁵⁵

- o de totale gebruiksoppervlakte van de woonfuncties en nevengebruiksfuncties daarvan die voor personen bereikbaar zijn door het trappenhuis ten hoogste 800 m² is;
- o geen vloer van een verblijfsgebied van die woonfuncties hoger ligt dan 12,5 m boven het meetniveau
- o geen van die woonfuncties een gebruiksoppervlakte van meer dan 150 m².

Al deze voorwaarden gezamenlijk vormen de het niveau van eisen van niveau nieuwbouw.

Hierna worden twee voorbeelden besproken op welke manier toetsing van het rechtens verkregen niveau in een portieksituatie plaatsvindt. Eerst wordt een relatief laag portiekgebouw besproken, daarna een hoger portiekgebouw.

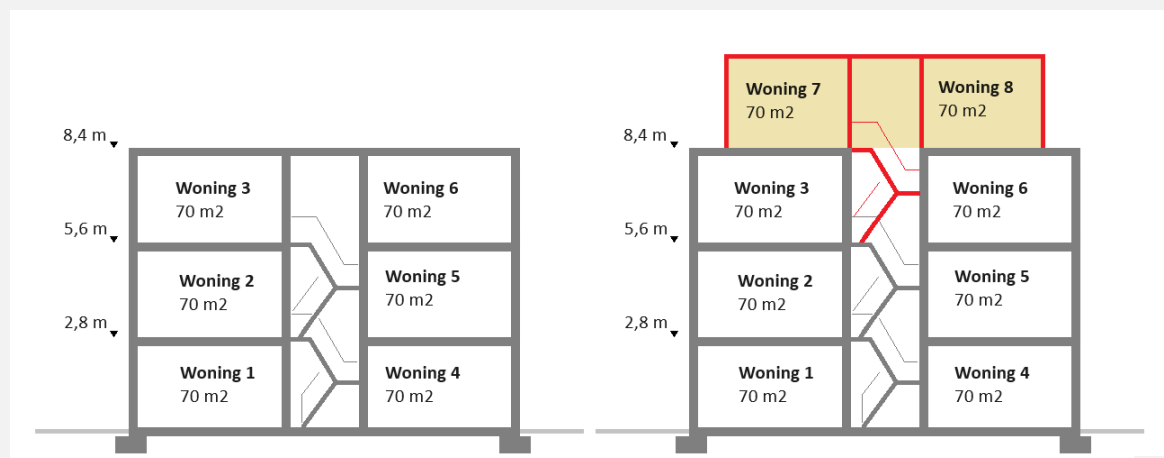
Bij optoppen is belang dat ook bij een portiekontsluiting er een toetsing *per vluchtroute vanuit elk subbrandcompartiment* (dus vanuit elke woning) moet plaatsvinden; dat volgt uit artikel 4.69, vierde lid.

⁵⁵ De opsomming van artikel 4.69 lid 4 onder b is in de artikeltekst van het Bbl overigens niet correct geformuleerd; de opsomming suggereert dat de gebruiksoppervlakte van de woonfuncties en nevenfuncties moet voldoen aan drie voorwaarden. De gebruiksoppervlakte is echter één van de drie voorwaarden.

Er is dus niet sprake van één eis voor het hele trappenhuis, maar voor iedere vluchtroute afzonderlijk. Die toetsing heeft in een nieuwbouwsituatie voor ieder subbrandcompartiment (dus vanuit elke woning) uiteraard hetzelfde resultaat en wordt daarom doorgaans slechts één maal uitgevoerd.

Voorbeeld: laag portiekgebouw

Een bestaand portiekgebouw wordt opgetopt met twee woonfuncties. Voldoet dit aan de eisen voor het verloop van de vluchtroute **a)** vanuit de nieuw te realiseren woonfuncties en **b)** vanuit de bestaande woonfuncties?



a) Voor de toetsing van het verloop van de vluchtroute vanuit de nieuwe woonfuncties geldt het volgende:

Art 5.4 lid 1 bepaalt dat artikel 4.69 lid 1 en 4 van overeenkomstige toepassing zijn, maar moet er in plaats van het niveau van eisen uitgegaan worden van het rechtens verkregen niveau.

Artikel 4.69 lid 1 en 4 zijn als volgt opgebouwd:

- *Onderwerp van eisen:* Een vluchtroute is vanaf de uitgang van het subbrandcompartiment waarin de vluchtroute begint een
- *Niveau van eisen:* extra beschermde vluchtroute, waarbij de route door een trappenhuis voert, de uitgangen van de op die route aangewezen woonfuncties rechtstreeks aan het trappenhuis grenzen, op die route alleen woonfuncties en nevengebruiksfuncties daarvan zijn aangewezen, en de uitgang van het trappenhuis rechtstreeks grenst aan het aansluitende terrein en: a. er niet meer dan zes woonfuncties en nevengebruiksfuncties daarvan voor personen bereikbaar zijn door het trappenhuis en geen vloer van een verblijfsgebied van die woonfuncties hoger ligt dan 6 m boven het meetniveau; of b. de totale gebruiksoppervlakte van de woonfuncties en nevengebruiksfuncties daarvan die voor personen bereikbaar zijn door het trappenhuis ten hoogste 800 m² is; geen vloer van een verblijfsgebied van die

woonfuncties hoger ligt dan 12,5 m boven het meetniveau; en geen van die woonfuncties een gebruiksoppervlakte heeft van meer dan 150 m².

In plaats van het hierboven aangegeven niveau van eisen moet uitgegaan worden van het rechtens verkregen niveau. Het toepassen van het rechtens verkregen niveau betekent volgens artikel 5.5 lid 1 dat het kwaliteitsniveau van het bouwwerk of een gedeelte daarvan na de verbouwing niet lager mag zijn dan het toegestane kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan die verbouwing. De ondergrens van het toegestane kwaliteitsniveau is volgens 5.5 lid 2: niveau bestaande bouw. Niveau bestaande bouw houdt in: een extra beschermde vluchtroute, met maximaal 1.500 m² aan woonfuncties aangewezen op de vluchtroute (artikel 3.52 lid 1).

Het *actuele kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan de verbouwing* is als volgt: er zijn zes woonfuncties op een extra beschermde vluchtroute aangewezen, elk 70 m² dus totaal 420 m², waarbij de hoogste vloer met een verblijfsgebied op 5,6 m ligt. Het actuele kwaliteitsniveau is hoger dan niveau nieuwbouw (variant b).

Het vereiste kwaliteitsniveau is nooit hoger dan niveau nieuwbouw (artikel 5.5 lid 3); het vereiste kwaliteitsniveau dat na de verbouwing aanwezig moet zijn wordt dan ook gevormd door artikel 4.69 lid 1 en 4.

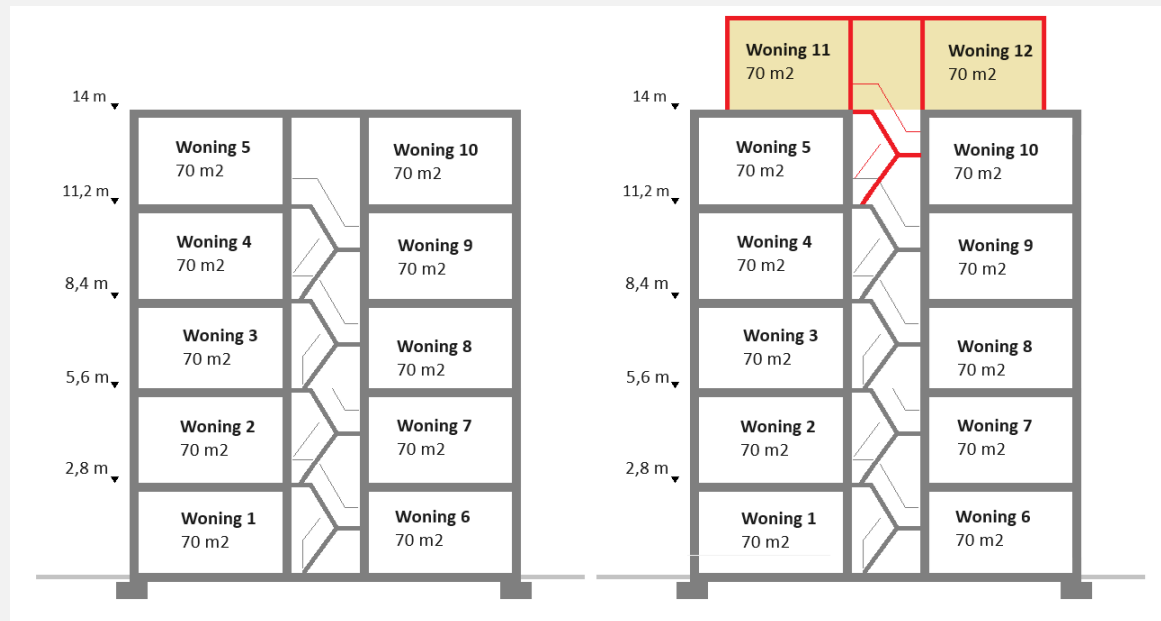
Het *kwaliteitsniveau na de verbouwing* is als volgt: er zijn acht woonfuncties op een extra beschermde vluchtroute aangewezen, elk 70 m² dus totaal 560 m², waarbij de hoogste vloer met een verblijfsgebied op 8,4 m ligt. Dat voldoet aan artikel 4.69 lid 1 en 4.

Het kwaliteitsniveau van de vluchtroute vanuit woning 7 en vanuit woning 8 na de verbouwing is daarmee niet lager dan het toegestane kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan de verbouwing. Er wordt daarmee voldaan aan artikel 5.4 lid 1.

b) Voor de toetsing van het verloop van de vluchtroute vanuit de bestaande woonfuncties 1 t/m 6 geldt het volgende: het verloop van die vluchtroutes is bestaand en ongewijzigd. Die vluchtroutes maken geen onderdeel uit van de verbouwing en moeten daarom getoetst worden aan artikel 3.52 lid 1. Daar wordt aan voldaan.

Voorbeeld: hoog portiekgebouw

Een bestaand portiekgebouw wordt opgetopt met twee woonfuncties. Voldoet dit aan de eisen voor het verloop van de vluchtroute **a)** vanuit de nieuw te realiseren woonfuncties en **b)** vanuit de bestaande woonfuncties?



a) Voor de toetsing van het verloop van de vluchtroute vanuit de nieuwe woonfuncties geldt het volgende:

Art 5.4 lid 1 bepaalt dat artikel 4.69 lid 1 en 4 van overeenkomstige toepassing zijn, maar moet er in plaats van het niveau van eisen uitgegaan worden van het rechtens verkregen niveau.

Zie het bovenstaande voorbeeld van het lage portiekgebouw voor de opbouw van artikel 4.69 lid 1 en 4 in onderwerp van eisen en niveau van eisen.

In plaats van het in artikel 4.69 lid 1 en 4 aangegeven niveau van eisen moet uitgegaan worden van het rechtens verkregen niveau. Het toepassen van het rechtens verkregen niveau betekent volgens artikel 5.5 lid 1 dat het kwaliteitsniveau van het bouwwerk of een gedeelte daarvan na de verbouwing niet lager mag zijn dan het toegestane kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan die verbouwing. De ondergrens van het toegestane kwaliteitsniveau is volgens 5.5 lid 2: niveau bestaande bouw. Niveau bestaande bouw houdt in: een extra

beschermd vluchtroute, met maximaal 1.500 m² aan woonfuncties aangewezen op de vluchtroute (artikel 3.52 lid 1).

Het *actuele kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan de verbouwing* is als volgt: er zijn tien woonfuncties op een extra beschermd vluchtroute aangewezen, elk 70 m² dus totaal 700 m², waarbij de hoogste vloer met een verblijfsgebied op 11,2 m ligt. Het actuele kwaliteitsniveau is hoger dan niveau nieuwbouw (variant b).

Het vereiste kwaliteitsniveau is nooit hoger dan niveau nieuwbouw (artikel 5.5 lid 3); deze bovengrens heeft hier geen betekenis.

Het *kwaliteitsniveau na de verbouwing* is als volgt: er zijn 12 woonfuncties op een extra beschermd vluchtroute aangewezen, elk 70 m² dus totaal 840 m², waarbij de hoogste vloer met een verblijfsgebied op 14 m ligt. Dat voldoet niet aan artikel 4.69 lid 1 en 4.

Het kwaliteitsniveau van de vluchtroute vanuit woning 11 en vanuit woning 12 na de verbouwing is daarmee lager dan het toegestane kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan de verbouwing. Er wordt daarmee niet voldaan aan artikel 5.4 lid 1. Het is dus niet mogelijk om bestaande portieken op te toppen als na optopping niet aan de nieuwbouwregels wordt voldaan.

b) Voor de toetsing van het verloop van de vluchtroute vanuit de bestaande woonfuncties 1 t/m 10 geldt het volgende: het verloop van die vluchtroutes is bestaand en ongewijzigd. Die vluchtroutes maken geen onderdeel uit van de verbouwing en moeten daarom getoetst worden aan artikel 3.52 lid 1. Daar wordt aan voldaan.

6.5.8 Voorgeschreven specifiek niveau

Bouwen volgens het rechtens verkregen niveau houdt in dat het kwaliteitsniveau van een bouwwerk of een gedeelte daarvan na de verbouwing niet lager mag zijn dan het toegestane kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan die verbouwing (artikel 5.5 lid 1 Bbl). Voor sommige aspecten wordt een specifiek voorzieningenniveau voorgeschreven. Dat volgt uit artikel 5.4, eerste lid, waarin is aangegeven: “Op het verbouwen van een bouwwerk zijn de regels van hoofdstuk 4 van toepassing, waarbij in plaats van het in die regels bedoelde niveau van eisen wordt uitgegaan van het in artikel 5.5 bedoelde rechtens verkregen niveau tenzij in afdeling 5.3 anders is bepaald.”

In afdeling 5.3 is voor een aantal onderwerpen een eis gesteld die bij verbouw minimaal aangehouden dient te worden als ondergrens. Dit betreft de in de onderstaande tabel aangegeven onderwerpen.

Tabel 3 – Globaal overzicht regels afdeling 5.3.

Constructie veiligheid:	NEN 8700.
Beperken van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie:	Nieuwbouweis voor stookplaats, schacht en rookgasafvoer.
Beperking van het ontwikkelen van brand en rook:	Nieuwbouweis voor onderste 2,5 m van de gevel.

Beperking van uitbreiding van brand:	WBDBO ten minste 30 minuten.
Verdere beperking van uitbreiding van brand en beperking van verspreiding van rook:	Nieuwbouweis voor weerstand tegen rookdoorgang vanuit woning naar vluchtroute.
Bescherming tegen geluid van bouwinstallaties:	Niveau van eisen 10 dB lager dan nieuwbouweis.
Luchtverversing:	Nieuwbouweis voor plaats instroomopening en uitmonding ventilatievoorziening, voor toevoer ventilatielucht en voor verdunningsfactor.
Afvoer van rookgas en toevoer van verbrandingslucht:	Nieuwbouweis voor verdunningsfactor, voor plaats van instroomopening en voor rookdoorlatendheid van afvoervoorziening.
Verblijfsgebied en verblijfsruimte:	Voor hoogte van verblijfsgebied en verblijfsruimte geldt niet rechtens verkregen niveau, maar vaste hoogte van 2,1 m.
Toiletruimte en badruimte:	Voor hoogte van toilet- en badruimte geldt niet rechtens verkregen niveau, maar vaste hoogte van 2 m.
Energiezuinigheid:	Voor het realiseren van een optopping (=bijbehorend bouwwerk) gelden de nieuwbouwregels voor het niveau van warmteweerstand (thermische isolatie). BENG-berekening is niet van toepassing.
Vluchten bij brand:	Nieuwbouweis voor zelfsluitendheid van brandwerende woningtoegangsdeur (vrijloopdranger).
Technisch bouwsysteem:	Aanvullende eisen voor technische bouwsystemen.
Oplaadpunt en leidingdoorvoering elektrische voertuigen:	Bij ingrijpende renovatie aanvullende eisen voor oplaadpunten en leidingdoorvoeringen voor elektrische voertuigen.

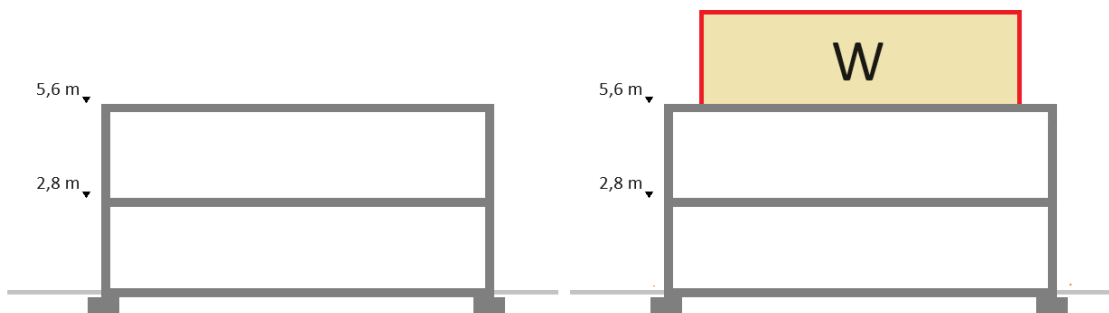
Voor deze onderdelen heeft de wetgever geoordeeld dat er een ondergrens noodzakelijk is die hoger is gelegen dan niveau bestaande bouw. Daar kan dan a contrario ook worden afgeleid dat voor de overige onderwerpen, die niet in afdeling 5.3 zijn opgenomen, de ondergrens van niveau bestaande bouw wél als voldoende wordt geacht. Hierbij zij wel opgemerkt dat aan een deel van deze regels slechts betekenis toekomt voor zover de verbouwing hier betrekking op heeft. Bijvoorbeeld voor de hoogte van de badruimte geldt dat dit alleen relevant is voor zover een badruimte gerealiseerd wordt; de verbouwregels schrijven niet voor dat in een woning in de optopping een badruimte gerealiseerd moet worden.

Wat in afdeling 5.4 onduidelijk is, is dat niet alle in afdeling 5.3 aangegeven regels invulling zijn van artikel 5.4, eerste lid. In het artikel 5.4, vierde lid, is namelijk dezelfde tenzij-bepaling opgenomen: *“Als een bouwwerk wordt verbouwd zijn de regels van het eerste tot en met derde lid alleen van toepassing op de vernieuwing, verandering of vergroting, tenzij in afdeling 5.3 anders is bepaald.”* In afdeling 5.3 wordt vervolgens echter niet aangegeven of de daar gegeven regels zien op artikel 5.4, eerste lid, op artikel

5.4, vierde lid, of op beide. De bedoeling van de wetgever is dat de regels van afdeling 5.3, met uitzondering van artikel 5.9, tweede lid, een uitzondering vormen op artikel 5.4, eerste lid. Dat komt echter in de regels van afdeling 5.3 niet tot uitdrukking. De regels zijn daarmee niet eenduidig. De gevolgen van het misverstaan van deze regels kunnen groot zijn; het maakt nogal uit of de regels van afdeling 5.3 zijn gegeven vanuit het oogpunt van artikel 5.4, eerste lid (uitzondering op het rechtens verkregen niveau) of het vierde lid (uitzondering op de beperking dat een verbouwing alleen voor de verbouwing geldt), of beide.

Een voorbeeld waaruit blijkt dat de regels niet eenduidig zijn is artikel 5.12, eerste lid. Daarin is aangegeven: *“Bij het verbouwen van een bouwwerk geldt, in aanvulling op artikel 5.4, het in artikel 4.44, derde lid, aangegeven prestatieniveau.”* In artikel 4.44, derde lid, is aangegeven: *“Een zijde van een constructieonderdeel die grenst aan de buitenlucht, van een bouwwerk waarvan een voor personen bestemde vloer ten minste 5 m boven het meetniveau ligt, voldoet vanaf het aansluitende terrein tot een hoogte van ten minste 2,5 m aan brandklasse B, bepaald volgens NEN-EN 13501-1.”*

Is de aanvulling van artikel 5.12, eerste lid, een aanvulling op artikel 5.4, eerste lid, op het vierde lid, of beide? Als dit een aanvulling is op alleen het eerste lid, dan hoeft in onderstaand voorbeeld de gevel niet aangepast te worden. Dat maakt immers geen onderdeel uit van de verbouwing. Als dit een aanvulling is op het vierde lid, of op beide, dan is dat wel vereist.



Figuur 8 – Voorbeeld van optopping waarbij er na optopping een vloer met VG hoger ligt dan 5 m.

Bedoeld is dat alle in afdeling 5.3 gegeven regels een uitzondering zijn op het rechtens verkregen niveau (artikel 5.4 lid 1). Alleen het niet in werking getreden⁵⁶ tweede lid van artikel 5.9 was bedoeld als uitzondering op de beperking dat een verbouwing alleen voor de verbouwing geldt (artikel 5.4 lid 4). Dat kan alleen afgeleid worden uit de toelichting:

⁵⁶ Zie paragraaf 6.6.3.

- Toelichting op artikel 5.4 lid 4: “In het onderhavige besluit is dit alleen nog maar mogelijk voor de regel voor constructieve veiligheid.”⁵⁷
- Toelichting op artikel 5.9 lid 2: “Uit het tweede lid volgt dat hierbij alleen hoeft te worden uitgegaan van de in NEN 8700 bedoelde fundamentele belastingscombinaties. Dit sluit aan op de in het vierde lid van artikel 5.4 (verbouw) gegeven mogelijkheid om een uitzondering te maken op de regel dat de verbouweisen niet gelden voor de onderdelen die ongewijzigd blijven.”⁵⁸

Dat dit alleen in de toelichting is aangegeven is echter onvoldoende; de wetstekst van afdeling 5.3 zou eenduidig moeten zijn. Dit kan bijvoorbeeld bereikt worden door artikel 5.4, vierde lid, in een afzonderlijke regel op te nemen, bijvoorbeeld artikel 5.4a. Een alternatieve oplossing is door in de regels in afdeling 5.3 aan te geven: “...in afwijking van artikel 5.4, eerste lid...” of “...in aanvulling op artikel 5.4, eerste lid...”. Dat leidt echter tot complexere verwijzingen in de regels van afdeling 5.3.

Aandachtspunt: Zowel lid 1 als lid 4 van artikel 5.4 geeft aan: “...tenzij in afdeling 5.3 anders is bepaald.” In afdeling 5.3 wordt echter niet aangegeven vanuit welk oogpunt de regels in die afdeling zijn gesteld.

6.6 Toetskader vergroten bouwwerk: reikwijdte verbouwingregels

6.6.1 Reikwijdte verbouwingregels

Artikel 5.4, vierde lid bepaalt dat als een bouwwerk wordt verbouwd de regels van het eerste tot en met derde lid alleen van toepassing op de vernieuwing, verandering of vergroting, tenzij anders is bepaald. Deze regel bepaalt de reikwijdte van de verbouwingregels: wat maakt onderdeel uit van de verbouwing, en wat moet er dus aan de verbouwingregels getoetst worden?

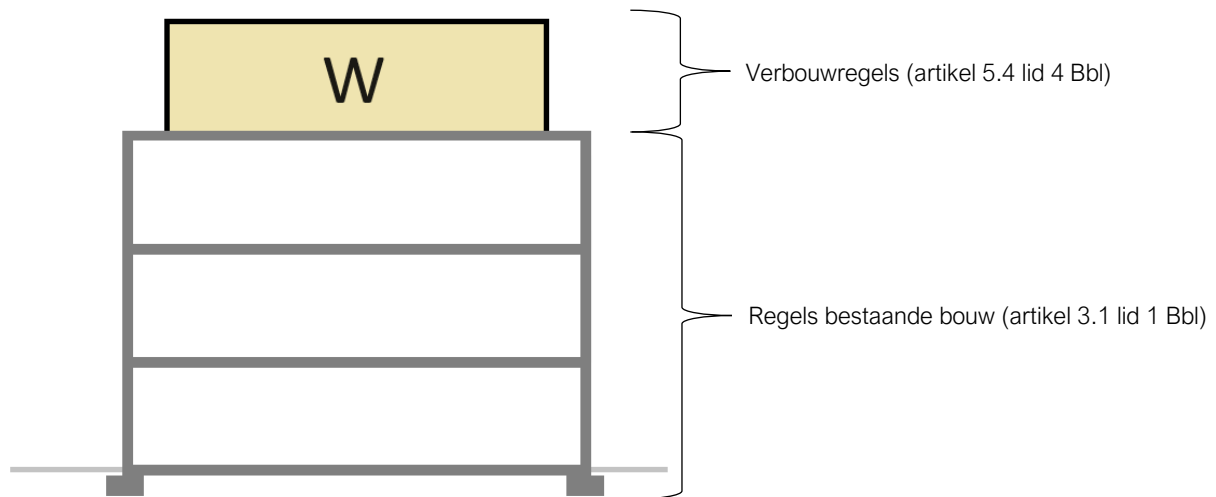
In de toelichting is aangegeven: “*Het vierde lid is vergelijkbaar met wat in artikel 4 van de Woningwet was geregeld: de verbouwingregels van dit besluit zijn alleen van toepassing op de onderdelen van het bouwwerk die door de verbouwinggreep fysiek daadwerkelijk worden gewijzigd. Die regels gelden dus niet voor de onderdelen die ongewijzigd blijven. Als, bijvoorbeeld, bij een bestaande woning een dakraam wordt aangebracht op de zolderverdieping zijn alleen de voor het aanbrengen van dat dakraam relevante regels van toepassing. De onderdelen van de zolderverdieping die bij het verbouwen fysiek niet gewijzigd worden, moeten bij de beoordeling van de verbouwing buiten beschouwing blijven.*”⁵⁹

Uit het bovenstaande volgt (grofweg) het volgende toetskader in geval van optopping:

⁵⁷ Stb. 2018, 291, p. 445.

⁵⁸ Stb. 2018, 291, p. 449.

⁵⁹ Stb. 2018, 291, p. 445.



Figuur 9 – Reikwijdte verbouwregels bij verbouw

6.6.2 Wat maakt onderdeel uit van de verbouwing?⁶⁰

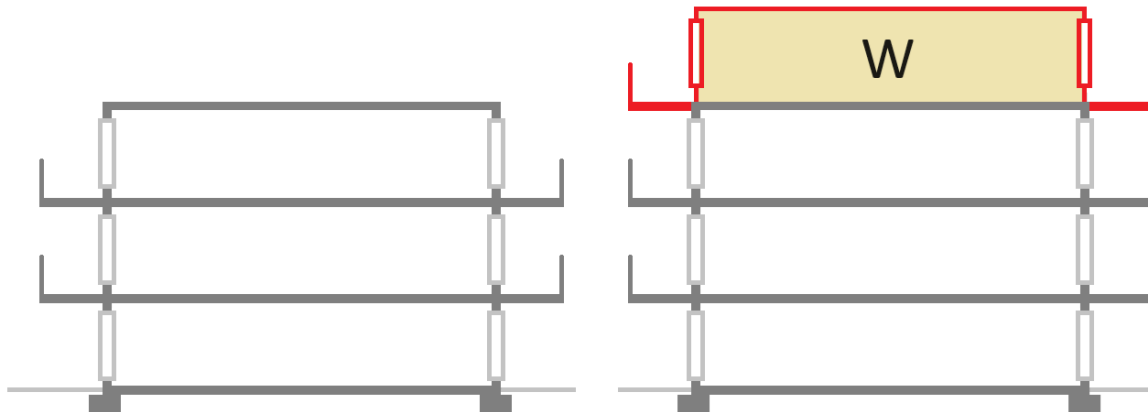
Bij optoppen gaat het om het vergroten van het bouwwerk. De verbouwregels zijn volgens artikel 5.4, vierde lid, van het Bbl alleen van toepassing op die vergroting. In deze paragraaf wordt de reikwijdte van dit lid beschreven. Uit deze beschrijving blijkt dat een volledig sluitend en eenduidig antwoord op de vraag wat precies onderdeel uitmaakt van de verbouwing niet te geven is.

In het onderstaande voorbeeld worden bij de optopping balkons gerealiseerd. Het is evident dat de balkons onderdeel zijn van de verbouwing; daarop zijn dus de verbouwregels van toepassing. Het balkon zal op grond van artikel 5.4, vierde lid, moeten voldoen aan alle eisen die daar in artikel 5.4, eerste lid, aan gesteld worden. Het balkon wordt echter aangebracht boven een bestaande daglichtopening. Maakt die daglichtopening ook onderdeel uit van de verbouwing en moet die dus ook aan de verbouwregels worden getoetst?

- Als het antwoord op die vraag negatief luidt (beperkte toepassing van artikel 5.4 lid 4), dan is de consequentie dat het daglicht van de ondergelegen bestaande woning getoetst moet worden aan niveau bestaande bouw, en dus als gevolg van de verbouwing mag verslechteren.

⁶⁰ Voor deze alinea is gebruik gemaakt van J.C. Huijzer, 'Vergroten bestaand brandcompartiment', *Bouwkwaliteit in de Praktijk* 2023/03, p. 39-41, en 'Vergroten schuren tot woning met garage', *Bouwkwaliteit in de Praktijk* 2020/04, p. 27 t/m 29.

- Als het antwoord op die vraag positief luidt (ruime toepassing van artikel 5.4 lid 4), dan is de consequentie dat het daglicht van de ondergelegen, bestaande woning getoetst moet worden aan het rechtens verkregen niveau, met als gevolg dat de bestaande situatie niet mag verslechteren.⁶¹



Figuur 10 - Voorbeeld reikwijdte verbouwregels bij optoppen (daglicht ondergelegen bouwlaag)

Artikel 5.4, vierde lid, van het Bbl is de 'opvolger' van artikel 4 van de Woningwet en heeft een lange wetsgeschiedenis; zie [paragraaf 5.3](#). Er heeft altijd discussie plaatsgevonden over de manier waarop artikel 4 gelezen moet worden. In de loop van de geschiedenis van deze regel heeft er wat dat betreft ook een ontwikkeling plaatsgevonden. Waar het oorspronkelijk uitdrukkelijk de bedoeling was dat de verbouwregels breder bereik hadden dan wat er fysiek werd aangepast,⁶² is in Woningwet 1992 beoogd daar een beperking aan te stellen. De formulering werd toen gewijzigd van "verband houden met" naar "betrekking hebben op". Een te ruime uitleg werd daarmee uitdrukkelijk beoogd te voorkomen.⁶³ In de parlementaire stukken voor de in 2007 doorgevoerde wijzigingen in de Woningwet is dit nog eens benadrukt.⁶⁴ Ook in de toelichting op het Bouwbesluit 2012 was uitdrukkelijk aangegeven dat alleen de fysieke ingreep bij de verbouwing hoeft te voldoen aan de verbouwregels.⁶⁵ Op het bestaande, ongewijzigde deel van het bouwwerk hoeft alleen voldaan te worden aan de regels voor bestaande bouw.⁶⁶ Diezelfde uitleg is ook in de toelichting op het Bbl opgenomen: de verbouwregels zijn alleen van toepassing op de onderdelen van het bouwwerk die door de verbouwingreep fysiek daadwerkelijk worden gewijzigd; die regels gelden dus niet voor de onderdelen die ongewijzigd blijven.⁶⁷

⁶¹ Tenzij er wordt voldaan aan de nieuwbouwregels (artikel 5.5 lid 3 Bbl).

⁶² *Kamerstukken II* 1929/30, 297, nr. 3, p. 9.

⁶³ *Kamerstukken II* 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 38.

⁶⁴ *Kamerstukken II* 2005/06, 29 392, nr. 14, p. 2.

⁶⁵ *Stb.* 2011, 416, p. 158, 159.

⁶⁶ Artikel 1b lid 2 van de Woningwet.

⁶⁷ *Stb.* 2018, 291, p. 445.

In wat oudere, juist op dit punt in de literatuur bekritiseerde,⁶⁸ jurisprudentie over artikel 4 van de Woningwet werd een ruimere uitleg voorgestaan. Bij een 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 verbouwregels voldoen.⁶⁹ Een soortgelijke uitspraak had de Afdeling in 2006 gewezen.⁷⁰

In een uitspraak uit 2018 koos de Afdeling wel voor een meer beperkte toepassing van artikel 4 van de Woningwet. Daarbij werd een deel van een loods verbouwd tot garage met een open voorzijde, als gevolg waarvan de scheiding met het naastgelegen perceel in de buitenlucht kwam te liggen. In die scheiding werden gaten dichtgemaakt, waarbij de vraag was: waren de verbouwregels alleen op de gaten van toepassing, of op de hele scheiding? De Afdeling oordeelde dat alleen de fysieke aanpassing moest voldoen aan de verbouwregels, dus alleen de gaten in de muur.⁷¹

“3.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 11 maart 2009, ECLI:NL:RVS: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 vaststellen 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.”

De beperkte toepassing van artikel 4 van de Woningwet/artikel 5.4, vierde lid van het Bbl staat wel op gespannen voet met het abstractieniveau waarop de bouwregelgeving is geschreven. Uitgangspunt van het Bbl is (net als het Bouwbesluit) dat de regels op een zo hoog mogelijk niveau worden gesteld. Dat wil zeggen: aan een zo groot mogelijke bouwkundige eenheid. “Eén eis aan een eigenschap van een gebouw is te prefereren boven een aantal eisen aan bouw delen en één eis aan een bouwdeel is weer te

⁶⁸ In 't Hout, *TBR* 2009/107.

⁶⁹ ABRS 4 maart 2009, 200803770/1, *BR* 2007/7.

⁷⁰ ABRS 13 september 2006, 200510340/1, *TBR* 2009/107.

⁷¹ ABRS 28 november 2018, 201707469/1/A1, ECLI:NL:RVS:2018:3864, r.o. 3.3.

verkiezen boven een aantal eisen aan bouwmaterialen.”⁷² Dit wordt het ‘beginsel van vrije indeelbaarheid’ genoemd, wat sinds 1992 een van de belangrijkste uitgangspunten van de bouwregelgeving is.⁷³

Het beginsel van vrije indeelbaarheid komt voort uit de criteria die in het Actieprogramma deregulering (woning)bouwregelgeving gesteld zijn,⁷⁴ namelijk het criterium dat elke regel zo min mogelijk vrijheidsbeperkend en innovatie-belemmerend moet zijn.⁷⁵ De meeste regels worden niet rechtstreeks gekoppeld aan de bouwkundige constructie-onderdelen (laat staan aan bouwmaterialen), maar aan terminologische groepering van bouwkundige eenheden. Bijvoorbeeld een gebruiksfunctie, brandcompartiment, een verblijfsgebied of een verblijfsruimte. Het is niet mogelijk om een gebruiksfunctie, brandcompartiment, een verblijfsgebied of een verblijfsruimte fysiek te verbouwen. Dit zijn immers slechts terminologische typering en geen fysieke voorzieningen in een gebouw.

Vanuit dat oogpunt is verklaarbaar dat in een recentere uitspraak weer voor een ruimere toepassing werd gekozen. In een uitspraak uit 2023 over het samenvoegen van twee brandcompartimenten door het verwijderen van een brandwerende wand was het de vraag of de verbouwregels alleen op de wand van toepassing waren (de fysieke aanpassing) of op de hele brandcompartimenten:⁷⁶

“Over het betoog van [eiser] dat, gelet op artikel 4, van de Woningwet, alleen de uitbreiding van de bedrijfshal moet voldoen aan de vereisten uit het Bouwbesluit 2012 voor nieuwbouw, overweegt de Afdeling het volgende. Uit artikel 4 van de Woningwet en de geschiedenis van totstandkoming van deze bepaling (Kamerstukken II 1998-1999, 26 734, nr. 3, blz. 37) en de Nota van Toelichting (blz. 174 en 181, Stb. 2001, 410) volgt dat op het verbouwen van een bouwwerk in beginsel de nieuwbouweisen van het Bouwbesluit 2012 van toepassing zijn. Deze eisen gelden alleen ten aanzien van dat gedeelte van het bouwwerk dat is verbouwd (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 13 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY8078 en 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6506). Dit laat echter onverlet, hetgeen de rechtbank ook heeft overwogen, dat de verzochte uitbreiding ertoe leidt dat het bestaande brandcompartiment wordt vergroot en daarmee in zijn geheel wordt verbouwd, en dat om die reden voor wat betreft de eisen aan dat brandcompartiment, gelet op artikel 2.85 van het Bouwbesluit 2012, de nieuwbouweisen uit artikelen 2.83 en 2.84, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 van overeenkomstige toepassing zijn, waarbij in de plaats van het in die artikelen aangegeven niveau van eisen wordt uitgegaan van het reeds verkregen niveau en een weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag van ten minste 30 minuten.”

⁷² Stb. 2018, 291, p. 186.

⁷³ Zie achtereenvolgens: Stb. 1991, 681, p. 166, (Bouwbesluit 1992), Stb. 2001, 410, p. 174 (Bouwbesluit 2003), Stb. 2011, 416, p. 133 (Bouwbesluit 2012).

⁷⁴ Actieprogramma deregulering (woning)bouwregelgeving, Ministerie van VROM 1983, p. 24.

⁷⁵ Stb. 1991, 618, p. 170.

⁷⁶ ABRS 1 maart 2023, 202107337/1/R1, ECLI:NL:RVS:2023:752, r.o. 6.3.

Een beperkte uitleg van artikel 5.4, vierde lid, van het Bbl past beter bij technische bouwregelgeving die op materiaalniveau geschreven is. Een zo beperkt mogelijke toepassing van artikel 5.4, vierde lid, van het Bbl schuurt met het abstractieniveau van de technische regels, die dwingt om breder te kijken dan alleen de fysieke aanpassing.⁷⁷ De bouwregelgeving dwingt om het abstractieniveau waarop de regel is geschreven bij de beoordeling te betrekken. Dat wil zeggen: het objectniveau van de betreffende regel moet bij de beoordeling betrokken. Het objectniveau is de bouwkundige eenheid waarop de regels gesteld zijn. De bouwregelgeving kent meerdere objectniveaus. Traditioneel worden er vijf objectniveaus onderscheiden, die in de loop der jaren qua aantal, terminologie en inhoud echter variëren.⁷⁸ Een indeling in objectniveaus kan zijn:

- 1) *Bouwwerk*: gebouw of bouwwerk geen gebouw zijnde.
- 2) *Ruimte*: Dit objectniveau gaat over een ruimte, een deel van een ruimte of een samenstel van meerdere ruimten. Bijvoorbeeld gebruiksfunctie(s), gebruiksgedebied, verblijfsgebied, brandcompartiment, (beschermd) subbrandcompartiment, verblijfsruimte, functieruimte, toiletruimte, badruimte, technische ruimte, enzovoorts.
- 3) *Constructie*: bijvoorbeeld draagconstructie, of inwendige of uitwendige scheidingsconstructie.
- 4) *Object*: Installatie, voorziening of opstelplaats.
- 5) *Bouwdeel*: bijvoorbeeld een constructieonderdeel of installatieonderdeel.
- 6) *Materiaal*

Dat het objectniveau van een regel op een of andere manier bij de beoordeling moet worden betrokken is ook in de hierboven aangehaalde uitspraak uit 2023 is dat terug te zien, waarbij het ging om een brandcompartiment. Ook het voorbeeld van het aanbrengen van balkons en de vraag naar het toetskader van de daaronder gelegen daglichtopening maakt zichtbaar dat het objectniveau van de regel in de beoordeling betrokken moet worden. De regels met betrekking tot daglicht worden niet gesteld aan de gevelopening, maar aan de equivalente daglichtoppervlakte.

Artikel 3.82 lid 1: Een verblijfsruimte heeft een volgens NEN 2057 bepaalde equivalente daglichtoppervlakte die niet kleiner is dan de in tabel 3.81 aangegeven oppervlakte. [*woonfunctie: 0,5 m²*]

Artikel 4.147 lid 1: Een verblijfsgebied heeft een volgens NEN 2057 bepaalde equivalente daglichtoppervlakte in m² waarvan de getalswaarde niet kleiner is dan de getalswaarde van het in tabel 4.146 aangegeven deel van de vloeroppervlakte in m² van dat verblijfsgebied. [*woonfunctie: 10%*]

⁷⁷ Het is daarom opmerkelijk dat de wetgever de beperktere toepassing van de verbouwingen heeft geïntroduceerd (in 1992, zie bovenstaand kader) op hetzelfde moment dat de regels op een hoger abstractieniveau werden gegeven. Vóór 1992 waren de regels concreter; toen werd er evenwel een ruimere toepassing gegeven aan de verbouwingen. Die ontwikkelingen waren dus tegengesteld aan elkaar.

⁷⁸ In de toelichtingen op de verschillende versies van de bouwregelgeving en in praktijkboeken, handboeken en overige literatuur lijkt de benadering van deze indeling niet helemaal consistent te zijn.

Artikel 4.147 lid 2: Een verblijfsruimte heeft een volgens NEN 2057 bepaalde equivalente daglichtoppervlakte die niet kleiner is dan de in tabel 4.146 aangegeven oppervlakte. [*woonfunctie: 0,5 m2*]

De equivalente daglichtoppervlakte moet volgens NEN 2057 grofweg bepaald worden door de oppervlakte van de doorlaat (het glas in de gevel) te vermenigvuldigen met een belemmeringsfactor. Door het aanbrengen van het balkon verandert weliswaar niet de fysieke doorlaat, maar wijzigt wel de belemmeringsfactor, en dus ook de equivalente daglichtoppervlakte. De conclusie dat door aanbrengen van het balkon de equivalente daglichtoppervlakte 'verbouwd' is, is dus verdedigbaar.

Anderzijds is het evident dat het niet mogelijk is om zonder meer aan te sluiten bij het objectniveau van de regels. Een eenvoudig voorbeeld maakt dat duidelijk: als leidingdoorvoering in scheiding tussen twee brandcompartimenten wordt gerealiseerd, is artikel 5.4, vierde lid, niet van toepassing op de WBDBO tussen die brandcompartimenten (=objectniveau *ruimte* in artikel 3.40, artikel 4.53 en artikel 5.13 Bbl), maar enkel op die doorvoering.⁷⁹ Het objectniveau van de regels kan daarom niet allesbepalend zijn.

Toepassing van artikel 5.4, vierde lid, blijft daarom schipperen tussen enerzijds de beoogde beperkte toepassing (alléén de fysieke aanpassing) en anderzijds het hoge abstractieniveau van de bouwregels. Die twee zijn eenvoudigweg niet met elkaar in overeenstemming te brengen.

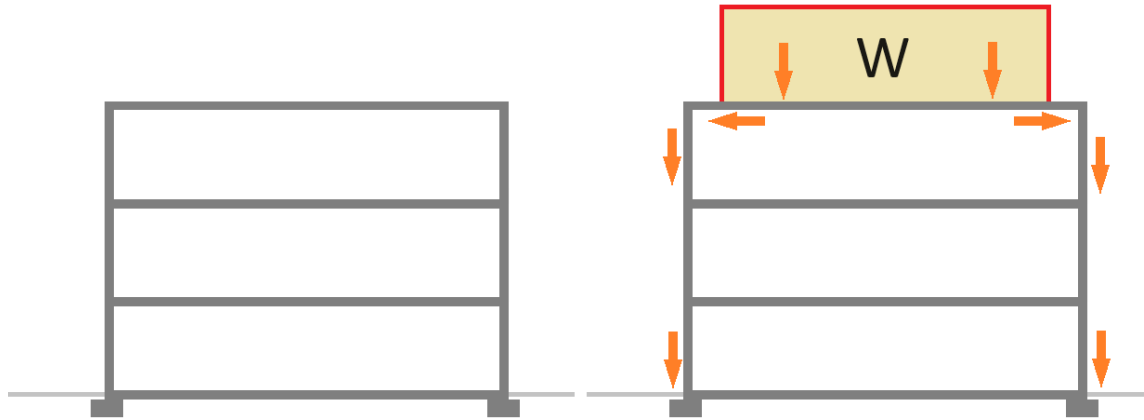
Aandachtspunt: De beoogde beperkte toepassing van artikel 5.4 lid 4 staat op gespannen voet met het hoge abstractieniveau van de bouwregels.

6.6.3 *Reikwijdte verbouwingen en de bestaande bouwconstructie*

Bijzondere aandacht voor optoppen vraagt hoe artikel 5.4, vierde lid, van het Bbl toegepast moet worden bij de bouwconstructie. Een bouwconstructie is een onderdeel van een bouwwerk voor het dragen van belastingen;⁸⁰ het betreft met andere woorden de draagconstructie van het gebouw. Bij optoppen wordt de bestaande bouwconstructie zwaarder belast, doordat er een of meer bouwlagen op het bestaande bouwwerk worden geplaatst. De verbouwingen zijn volgens artikel 5.4, vierde lid, van het Bbl alleen van toepassing op de vergroting, dus niet op het bestaande, ongewijzigde bouwwerk. Het bestaande bouwwerk maakt geen onderdeel uit van de fysieke bouwingreep, ook als wordt die ten gevolge van de vergroting wel blootgesteld aan een zwaardere belasting.

⁷⁹ Vergelijk ATGB advies 1909 (verbouwniveau brandwerende doorvoering).

⁸⁰ Bijlage I Bbl.



Figuur 11 – Belasting bestaande bouwconstructie

Juist wat dit betreft was in artikel 5.9, tweede lid, van het Bbl een uitzondering opgenomen op het uitgangspunt dat de verbouwregels alleen gelden voor de bouwingreep. Hierin was bepaald:⁸¹

2. Voor zover door een verbouwing de in NEN 8700 bedoelde fundamentele belastingscombinaties op een bestaande bouwconstructie van het bouwwerk toenemen, zijn op die constructie de artikelen 4.12 en 4.14 van toepassing, waarbij in plaats van het in die artikelen aangegeven niveau van eisen wordt uitgegaan van het niveau voor verbouw zoals aangegeven in NEN 8700.

In de toelichting hierop was aangegeven dit een uitzondering is op de regel dat de verbouwregels alleen gelden voor de delen die daadwerkelijk verbouwd worden. Daarbij was uitgelegd dat dit bijvoorbeeld bij het optoppen van een gebouw betekent dat de bestaande fundering zwaarder belast mag worden, zolang maar voldaan wordt aan niveau bestaande bouw. Omdat dat onwenselijk werd geacht, was artikel 5.9, tweede lid, geïntroduceerd.

Op 1 februari 2022 stuurde de NEN-normcommissie 351 001 en -001 een brief aan het Ministerie van BZK over deze regel.⁸² In die brief was aangegeven dat artikel 5.9, tweede lid, van het Bbl een trendbreuk is met het verleden. “Tot op heden worden middels NEN 8700 in het geval van verbouwingen de delen die niet fysiek worden veranderd, getoetst op het niveau afkeur met de (door de verbouw) veranderde (verhoogde) belastingen. Met de hierboven geciteerde bepaling in artikel 5.9 moeten die niet-verbouwde

⁸¹ *Stb.* 2018, 291, p. 119.

⁸² https://www.internetconsultatie.nl/verzamelwijzingbbl2022_15_12/document/9804

delen, indien ze als gevolg van de verbouwing zwaarder belast worden, worden getoetst op het niveau verbouw. Dat is een hoger niveau dan afkeur en kan aanzienlijk meer inspanning vereisen om te behalen. De niet-verbouwde delen dienen op basis van diezelfde bepaling bovendien niet alleen aan de fundamentele belastingcombinaties te voldoen, maar ook aan de bijzondere belastingcombinaties. De commissies menen dat de impact van deze wijziging groot is. Veel "verbouwingen" zullen hierdoor niet meer met proportionele financiële en bouwkundige inspanningen kunnen plaatsvinden." Aan het slot van de brief concludeert de normcommissie: "Gegeven het bovenstaande komen wij tot de conclusie dat ook zonder BBL artikel 5.9 lid 2aan de eisen van het maximale individuele risico wordt voldaan en disproportionele kosten bij verbouwingen worden voorkomen." Uit deze brief volgt ook dat de huidige regeling impliceert dat een bestaande fundering die bij een verbouwing zwaarder wordt belast getoetst moet worden aan de regels voor bestaande bouwwerken (in de brief "niveau afkeur" genoemd).

Als gevolg van deze brief is artikel 5.9, tweede lid, van het Bbl niet in werking getreden. In de toelichting hierbij is aangegeven: "Artikel 5.9, tweede lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving is uitgezonderd van inwerkingtreding, zodat vooralsnog alleen de delen die daadwerkelijk worden verbouwd en niet ook de bestaande constructieonderdelen moeten worden getoetst uitgaande van de in NEN 8700 bedoelde grotere krachten die in de situatie na de verbouwing kunnen optreden. Dit sluit aan op de huidige bouwpraktijk en de eerdere regelgeving in het Bouwbesluit 2012. Door de NEN-normcommissie is aangegeven dat de aanscherping van de eis in artikel 5.9, tweede lid, niet nodig is en leidt tot een belemmering voor de verbouw van bouwwerken."⁸³

Nu artikel 5.9, tweede lid, niet in werking is getreden betekent dit dat de bestaande draagconstructie enkel getoetst kan worden aan de regels voor bestaande bouw. De voorgenomen introductie van artikel 5.9, tweede lid, staat aan iedere andere interpretatie van de reikwijdte van de verbouwingregels in de weg.

6.6.4 Tenzij anders bepaald...

Zoals in [paragraaf 6.5.8](#) al is aangegeven is onduidelijk dat de in afdeling 5.3 aangegeven regels invulling zijn van artikel 5.4, eerste lid. De mogelijkheid is opengelaten dat het ook invulling is van artikel 5.4, vierde lid. De regels zijn daarmee niet eenduidig. De gevolgen daarvan kunnen groot zijn; het maakt nogal uit of de regels van afdeling 5.3 zijn gegeven vanuit het oogpunt van artikel 5.4, eerste lid (uitzondering op het rechtens verkregen niveau) of het vierde lid (uitzondering op de beperking dat een verbouwingregel alleen voor de verbouwing geldt), of beide. Zie verder [paragraaf 6.5.8](#).

Aandachtspunt: Zowel lid 1 als lid 4 van artikel 5.4 geeft aan: "...tenzij in afdeling 5.3 anders is bepaald." In afdeling 5.3 wordt echter niet aangegeven vanuit welk oogpunt de regels in die afdeling zijn gesteld.

⁸³ Stb. 2023, 113, p. 23, 24.

6.7 Verbouw van installaties

6.7.1 Wat is een bouwwerkinstallatie?

Voor het aanpassen van bouwwerkinstallatie bevat artikel 5.4, derde lid, van het Bbl een aanvullende regel. De regel wordt in de volgende paragrafen besproken. In deze paragraaf wordt eerst het begrip 'bouwwerkinstallatie' nader beschouwd.

Een bouwwerkinstallatie is volgens bijlage I van het Bbl een "voor het functioneren van een bouwwerk of een gedeelte daarvan noodzakelijke voorziening van niet-bouwkundige aard." In de toelichting is hierbij aangegeven: *"Voorbeelden van een bouwwerkinstallatie zijn een mechanische ventilatievoorziening, de drink- of warmwatervoorziening, de binnenriolering, rookmelders en een brandmeldinstallatie. Omdat deze voorzieningen nodig zijn voor het functioneren van het bouwwerk wordt ook het installeren van deze voorzieningen gezien als bouwen of verbouwen van een bouwwerk."*⁸⁴

Installaties die niet noodzakelijk zijn voor het functioneren van een bouwwerk zijn geen 'bouwwerkinstallatie'. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een mobiele airco; dat is geen 'bouwwerkinstallatie'.

De installaties die noodzakelijk zijn voor het functioneren van het bouwwerk zijn betreft in elk geval:⁸⁵

- de installaties waarvan het Bbl de aanwezigheid eist. Dat zijn bijvoorbeeld rookmelders, of een brandweerlift.
- de installaties die bijdragen aan door het Bbl vereiste prestatie. Dat zijn bijvoorbeeld mechanische afzuiginstallaties, die er aan bijdragen dat de door het Bbl vereiste ventilatie gerealiseerd wordt.

Bouwwerkinstallaties zijn onderdeel van het bouwwerk; dat volgt uit de definitie van bouwwerk, in de bijlage van de Ow: '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, *met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties anders dan een schip dat wordt gebruikt voor verblijf van personen en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart.*'

Met 'bouwwerkgebonden installaties' wordt volgens de memorie van toelichting bedoeld de installaties die op grond van de bouwregelgeving in een bouwwerk aanwezig moeten zijn. *"Verder is voor de duidelijkheid aan de begripsomschrijving toegevoegd dat het moet gaan om bouwwerkgebonden installaties, zoals een rookmelder of een brandmeldinstallatie. Dit betreft installaties die op grond van het*

⁸⁴ Stb. 2018, 291, p. 513.

⁸⁵ Er is ook een categorie installaties waarvan de aanwezigheid niet wordt geëist, maar waar het Bbl wel eisen aan stelt als deze worden toegepast (bijvoorbeeld de drinkwaterinstallatie).

*Bouwbesluit 2012 in een bouwwerk aanwezig moeten zijn. Niet bedoeld zijn hier installaties die in het gebouw aanwezig zijn in verband met bedrijfsmatige processen, zoals een oven in een bakkerij of de koel- en vriesmeubelen in een supermarkt.*⁸⁶

Het valt op dat in deze definitie een ander begrip wordt gehanteerd dan ‘bouwwerkinstallatie’, namelijk ‘bouwwerk gebonden installatie’. Het is evenwel aannemelijk dat beide begrippen uitwisselbaar zijn. Dat volgt ook uit de wetsgeschiedenis van deze zinsnede, die afkomstig is uit artikel 1, derde lid, van de Woningwet. Vanaf 1 april 2012 werd hierin bepaald: “Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde wordt onder bouwwerk mede verstaan de daarvan deel uitmakende installaties.”⁸⁷ Het doel van het ‘bouwkundig’ maken van installaties was om verbodsbepalingen van regels voor installaties te beëindigen.⁸⁸ Tot die tijd was er nog een categorie vereiste installaties die niet tot het bouwwerk werd gerekend; dat waren de installaties die in het Gebruiksbesluit 2008⁸⁹ en de gemeentelijke bouwverordeningen⁹⁰ werden genoemd. Het doel van deze zinsnede was dan ook slechts om zeker te stellen dat de installaties die tot dan toe in de sfeer van ‘inventaris’ en ‘gebruik’ van een bouwwerk gerekend werden voortaan tot het bouwwerk gerekend worden. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat er met de introductie van de Omgevingswet iets anders is beoogd. Integendeel, uit de hierboven aangehaalde passage blijkt dat beoogd is hier geen verandering in aan te brengen.

6.7.2 Toetskader verbouw installaties

Artikel 5.4, derde lid, van het Bbl bepaalt dat in aanvulling op eerste lid voor het geheel vernieuwen of geheel nieuw aanbrengen van een bouwwerkinstallatie de regels van afdeling 4.7 van toepassing zijn.

Deze bepaling is een uitzondering op de hoofdregel uit artikel 5.4, eerste lid, waarbij op *bouwwerkniveau* bepaald wordt welk eiseniveau van toepassing is. Het eerste lid bepaalt dat wanneer *een bouwwerk* gedeeltelijk wordt vernieuwd, veranderd of vergroot het verbouwniveau van toepassing is. Het derde lid bepaalt dat voor *een bouwwerkinstallaties* die in geheel worden vernieuwd of geheel nieuw aangebracht worden, de nieuwbouwregels van afdeling 4.7 van toepassing zijn. Het geheel vernieuwen of geheel nieuw aanbrengen van een bouwwerkinstallatie is op bouwwerkniveau ‘veranderen’. Daarop zou volgens het eerste lid het verbouwniveau van toepassing zijn (rechtens verkregen niveau, tenzij anders bepaald).

⁸⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 616.

⁸⁷ *Stb.* 2009, 324.

⁸⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 722, nr. 3, p. 2.

⁸⁹ *Stb.* 2008, 327. De grondslag hiervan was artikel 8 lid 8 van de Woningwet.

⁹⁰ Het Gebruiksbesluit 2008 had volgens artikel 8 lid 9 van de Woningwet slechts rechtstreekse werking voor zover de gemeentelijke bouwverordening niet in overeenstemming hiermee was gebracht. Voor zover bekend heeft geen enkele gemeente de bouwverordening in overeenstemming met het Gebruiksbesluit 2008 gebracht.

In het derde lid wordt daar een aanvulling op gegeven. Met ‘aanvulling’ wordt bedoeld dat het een extra eis is, en geen nuancering van het eerste lid.⁹¹

Er wordt onderscheid gemaakt tussen *geheel vernieuwen* en het *geheel nieuw aanbrengen*. De toelichting geeft hierover aan:

“Van geheel vernieuwen is sprake als de installatie volledig, inclusief de bedrading, bekabeling of andere infrastructuur wordt vervangen. Het vervangen van een bijvoorbeeld een brandmeldinstallatie met behoud van de oorspronkelijke bekabeling, of een gedeelte daarvan, is zodoende geen geheel vernieuwen als bedoeld in dit lid. Van het geheel nieuw aanbrengen van een installatie is sprake als er een installatie wordt aangebracht die er eerst niet was. Dit geldt bijvoorbeeld bij een bestaand gebouw waarin vanwege een gebruiksverandering een brandmeldinstallatie wordt aangebracht terwijl deze voorheen, bij het oorspronkelijke gebruik, nog niet aanwezig en nodig was.”⁹²

Het *geheel vernieuwen* van een installatie moet – anders dan bij het *geheel vernieuwen* van een bouwwerk – dus letterlijk opgevat worden. Bij het *geheel vernieuwen* van een bouwwerk resteert alleen de fundering nog (herbouw);⁹³ er resteert daarmee dus nog een klein deel van het bestaande bouwwerk.

Het Bbl beantwoordt de vraag niet wanneer er precies nog sprake is van ‘geheel vernieuwen’ of ‘gedeeltelijk vernieuwen’ als er nog ‘iets’ van een in afdeling 4.7 genoemde installatie resteert. Het uitgangspunt is dat als er niets resteert er sprake is van geheel vernieuwen (met nieuwbouwwegels als gevolg) en dat als er iets resteert er sprake is van gedeeltelijk vernieuwen (met verbouwwegels als gevolg).

6.7.3 Reikwijdte regels verbouw installaties

Voor het juiste begrip van artikel 5.4, derde lid, is van belang te benadrukken dat niet alle bouwwerkinstallaties in afdeling 4.7 worden genoemd. Er zijn bouwwerkinstallaties die worden aangebracht om aan andere regels in het Bbl te voldoen. Zonnepanelen die op het dak van een bouwwerk worden aangebracht dragen er bijvoorbeeld aan bij dat aan de BENG-eisen wordt voldaan, en zijn daarom een bouwwerkinstallatie, maar worden niet in afdeling 4.7 genoemd. Een mechanische ventilatie-installatie draagt er bijvoorbeeld aan bij dat aan de eisen van luchtverversing wordt voldaan, en is daarom een bouwwerkinstallatie, maar wordt niet in afdeling 4.7 genoemd. Bij het *geheel vernieuwen* van deze installaties geldt daarom de regel van artikel 5.4, derde lid, niet. Dat wil zeggen, afdeling 4.7 bevat geen regels voor deze installatie. Slechts de regel van artikel 5.4, eerste lid, is daarom van

⁹¹ Stb. 2018, 291, p. 444.

⁹² Stb. 2018, 291, p. 444.

⁹³ Zie definitie ‘verbouw’ in bijlage I Bbl en zie artikel 4.1 lid 2 Bbl.

toepassing. Dat wil zeggen dat op bouwwerkniveau beoordeeld moet worden welke regels van toepassing zijn. Het enkel geheel vernieuwen van deze installaties is aan te merken als het gedeeltelijk vernieuwen van het bouwwerk; daarop zijn de reguliere verbouweisen van toepassing (rechtens verkregen niveau, tenzij anders bepaald).

Voor het juiste begrip van artikel 5.4, derde lid, is verder ook van belang te benadrukken dat in afdeling 4.7 ook voorzieningen worden voorgeschreven die geen bouwwerkinstallaties zijn. Bijvoorbeeld:

- Artikel 4.126: Draairichting van deuren. (=voorziening van bouwkundige aard, dus geen bouwwerkinstallatie)
- Artikel 4.218: Zelfsluitendheid (=voorziening van bouwkundige aard)
- Artikel 4.223: Draagbaar blustoestel (=inventaris, dus geen onderdeel van het bouwwerk)⁹⁴
- Artikel 4.226: Brandweeringang; aanwezigheid (=terminologische aanduiding van een voorziening van bouwkundige aard)
- Artikel 4.239: Zelfsluitende deur die van buitenaf niet zonder sleutel kan worden geopend. (=voorziening van bouwkundige aard, dus geen bouwwerkinstallatie)

Op de voorzieningen van bouwkundige aard is de hoofdregel van artikel 5.4, eerste lid, van toepassing. Dat wil zeggen: op bouwwerkniveau moet bepaald worden welke verbouweis er geldt. Een draagbaar blustoestel is geen onderdeel van het bouwwerk en kan daarom niet verbouwd worden.

6.7.4 Toepassing voor optoppen

In geval van optoppen zullen er in de optopping nieuwe bouwwerkinstallaties worden toegevoegd. Daarop zijn de nieuwbouwwegels van afdeling 4.7 van toepassing. Voor installaties die worden uitgebreid (vergroot) is het rechtens verkregen niveau van toepassing (artikel 5.4 lid 1).

In onderstaande tabel wordt een indruk gegeven van de voor woongebouwen belangrijkste in afdeling 4.7 aangegeven bouwinstallaties, met de meest waarschijnlijke manier van verbouw hiervan in geval van optoppen.

Bouwwerkinstallatie afdeling 4.7	Meest waarschijnlijke manier van verbouw bij optoppen:
Verlichting	In een nieuwe ruimten wordt een nieuwe verlichtingsinstallatie aangebracht. (<i>nieuwbouwniveau op basis van artikel 5.4 lid 3</i>)
Voorziening voor het afnemen en gebruiken van energie (elektra, gas)	Vanaf de meterkast is de installatie van een nieuwe woning in de optopping te beschouwen als een nieuwe

⁹⁴ Een draagbaar blustoestel zou eigenlijk in hoofdstuk 6 moeten staan.

	installatie. (<i>nieuwbouwniveau op basis van artikel 5.4 lid 3</i>) (Hier is overigens de alternatieve uitleg ook zeer denkbaar: elektrische installatie wordt vergroot, dus is het <i>rechtens verkregen niveau</i> van toepassing).
Voorziening voor afvoer van huishoudelijk afvalwater en hemelwater (riool)	De bestaande voorziening wordt vergroot. (<i>rechtens verkregen niveau op basis van artikel 5.4 lid 1</i>)
Voorziening voor tijdig ontdekken van brand (rookmelders)	In de nieuwe woning worden nieuwe rookmelders aangebracht. (<i>nieuwbouwniveau op basis van artikel 5.4 lid 3</i>)
Voorziening voor bestrijden van brand (droge blusleiding)	Afhankelijk van de situatie wordt een bestaande droge blusleiding vergroot (<i>rechtens verkregen niveau op basis van artikel 5.4 lid 1</i>) of wordt een nieuwe droge blusleiding aangebracht (<i>nieuwbouwniveau op basis van artikel 5.4 lid 3</i>).
Voorziening voor toegankelijkheid hulpverleningsdiensten (brandweerlift)	Afhankelijk van de situatie wordt een bestaande brandweerlift vergroot (<i>rechtens verkregen niveau op basis van artikel 5.4 lid 1</i>) of wordt een nieuwe brandweerlift aangebracht (<i>nieuwbouwniveau op basis van artikel 5.4 lid 3</i>).
Voorziening voor voorkomen van criminaliteit	De bestaande voorziening wordt vergroot. (<i>rechtens verkregen niveau op basis van artikel 5.4 lid 1</i>)
Veilig onderhoud	Als een nieuwe voorziening voor onderhoud wordt aangebracht, moet die aan de nieuwbouw eis voldoen (<i>op basis van artikel 5.4 lid 3</i>). Als geen voorziening wordt aangebracht, dan is dat niet verplicht (<i>op basis van artikel 5.4 lid 1</i>).
Technisch bouwsysteem	In een nieuwe woning wordt een nieuw technisch bouwsysteem aangebracht. (<i>nieuwbouwniveau op basis van artikel 5.4 lid 3</i>), of wordt een bestaande collectieve voorziening vergroot (<i>specifieke verbouweis in artikel 5.21</i>).

6.8 Maatwerkvoorschrift hoger niveau dan verbouwniveau

Op het in stand houden van bestaande bouwwerken zijn de regels van hoofdstuk 3 van toepassing. Artikel 3.7, tweede lid, van het Bbl bevat de bevoegdheid om hogere eisen te stellen dan op basis van de regels van hoofdstuk 3 vereist zou zijn. Dat kan door een maatwerkvoorschrift op te leggen tot het treffen van extra voorzieningen. Deze voorzieningen kunnen niet uitstijgen boven wat in de nieuwbouwwet is vereist. Dat betekent dan wel dat dit wel uit kan stijgen boven de verbouwwet. Het bevoegd gezag moet de noodzakelijkheid van de voorzieningen motiveren.

Het gebruik maken van deze bevoegdheid kan niet bij toetsing aan de verbouwregels van hoofdstuk 5 aan de orde komen. Artikel 5.4, eerste lid, van het Bbl geeft immers aan dat de nieuwbouwregels van hoofdstuk 4 van overeenkomstige toepassing zijn. De regels van hoofdstuk 3 zijn daarbij slechts relevant als ondergrens van het rechtens verkregen niveau (artikel 5.5 lid 2); daarbij speelt afdeling 3.1 geen rol.

Hoofdstuk 3 is daarom niet van toepassing op het bouwen van de optopping; dat is pas na voltooiing van de bouwactiviteit het geval. Een andere opvatting zou feitelijk leiden tot een totaal (ver)bouwverbod, omdat het niet mogelijk is dat een bouwactiviteit voldoet aan de regels voor bestaande bouw. Het is bijvoorbeeld een gegeven dat bij een (ver)bouwactiviteit een bouwwerk gedurende het bouwen niet waterdicht is (artikel 3.64 Bbl). Het gaat om het eindresultaat van een bouwactiviteit.⁹⁵ Net zoals dat de verbouw- en nieuwbouwregels zien op het eindresultaat van een bouwactiviteit, en op het bouwproces,⁹⁶ zien de regels van bestaande bouw ook op het voltooide bouwwerk

Het is mogelijk dat een optopping aanleiding geeft tot het (naar het oordeel van het bevoegd gezag) noodzakelijk worden van het treffen van extra voorzieningen. De noodzaak tot het treffen van voorzieningen is dan als het ware gelegen in de bouwactiviteit. Dat betekent dan ook dat die noodzaak pas ontstaat na het realiseren van die bouwactiviteit. Er kan daarom pas gebruik worden gemaakt van artikel 3.7, tweede lid, na voltooiing van de optopping.

Dat het mogelijk is om ook voorafgaand aan de bouwactiviteit een maatwerkvoorschrift op te leggen, vooruitlopend op de uitvoering daarvan, lijkt onwaarschijnlijk. De vereiste noodzakelijkheid ontbreekt immers op dat moment. Ook vanuit het systeem van de bouwregelgeving zou het kunnen opleggen van een preventief en als het ware een voorwaardelijk maatwerkvoorschrift onwenselijk zijn, omdat dit de verbouwsystematiek zou overrulen.

Evenwel kan op grond van artikel 3.7, tweede lid, achteraf, na voltooiing van de bouwactiviteit, een hoger voorzieningenniveau worden afgedwongen dan volgens artikel 5.4 is vereist. Dat betekent dat de rechtszekerheid van de verbouwregels meer beperkt is dan de nieuwbouwregels van hoofdstuk 4. De verbouwregels van hoofdstuk 5 bieden niet dezelfde rechtszekerheid als de nieuwbouwregels van

⁹⁵ Er is evenwel één uitspraak waarin geoordeeld wordt dat (in die zaak) de regels van niveau bestaande bouw ook tijdens een verbouwactiviteit van toepassing blijven. ABR 8 september 2021, 202002644/1/R4, ECLI:NL:RVS:2021:2027, r.o. 6.1: “*Het college betoogt terecht dat er geen grondslag is te vinden in het Bouwbesluit 2012 of de Woningwet voor de conclusie dat de artikelen 3.25, eerste lid, en 3.26, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 niet van toepassing zouden zijn indien een pand tijdens een verbouwing niet wordt bewoond.*” Dat ging om een specifieke situatie, waaraan geen generieke conclusies kunnen worden verbonden.

⁹⁶ Vergelijk ABR 18 november 2015, 201407788/1/A1, ECLI:NL:RVS:2015:3561 r.o. 13.2: “*Daargelaten het antwoord op de vraag of de artikelen 6.15 en 6.16 van het Bouwbesluit op dit geval van toepassing zijn, kan [appellant sub 2] niet worden gevolgd in zijn betoog dat het college vanwege het ontbreken van een voorziening voor de afvoer van water handhavend had moeten optreden, reeds omdat ten tijde van het besluit op bezwaar blijkens de gedingstukken de recreatiewoning nog in aanbouw was en slechts een fundering op het perceel was gebouwd.*”

hoofdstuk 4, omdat het bevoegd gezag in individuele situaties de mogelijkheid heeft om na voltooiing van de verbouwactiviteit de verplichting op te leggen om alsnog een hoger niveau te realiseren.

Dat artikel 3.7, tweede lid, niet preventief ingezet kan worden voorkomt enerzijds dat dit instrument al te lichtvaardig en generiek wordt ingezet bij transformatie en optopping. De wetenschap dat het bevoegd gezag in individuele situaties de mogelijkheid heeft om een hoger voorzieningenniveau te verplichten kan anderzijds voorkomen dat de bouwer enkel de verbouw- en transformatieregels als kwaliteitsnorm hanteert. Zo beschouwd is het systeem van verbouw- en transformatieregels op dit moment in evenwicht: artikel 3.7, tweede lid, kan toegepast worden op de excessen. Dit evenwicht zou doorbroken worden als a) het opleggen van een maatwerkvoorschrift ook vooraf mogelijk zou worden, of b) er meer rechtszekerheid aan een omgevingsvergunning verleend zou worden.

Het bestaan van rechtsonzekerheid is daarom niet aan te merken als belemmering, maar eerder te beschouwen als een stimulans voor de bouwer om op de echte 'pijnpunten' in een individuele situatie toch een hoger kwaliteitsniveau na te streven dan volgens de verbouw- en transformatieregels zou zijn vereist.

Artikel 3.7, tweede lid, van het Bbl is de voortzetting van artikel 13 van de Woningwet. Het Ministerie van BZK heeft meerdere malen in relatie tot bestaande bouw uitdrukkelijk gewezen op het bestaan van deze bevoegdheid.⁹⁷ De praktijk wijst evenwel uit dat er nauwelijks gebruik werd gemaakt van de bevoegdheid van artikel 13 van de Woningwet. Weliswaar ligt het voor de hand dat toepassing van artikel 3.7, tweede lid, laagdrempeliger is dan artikel 13 van de Woningwet.

Aandachtspunt: De verbouwregels van hoofdstuk 5 bieden niet dezelfde rechtszekerheid als de nieuwbouwregels van hoofdstuk 4, omdat het bevoegd gezag in individuele situaties de mogelijkheid heeft om na voltooiing van de verbouwactiviteit de verplichting op te leggen om alsnog een hoger niveau te realiseren.

Ook artikel 13 van de Woningwet kende geen mogelijkheid om preventief toegepast te worden. Wel bevatte Bouwbesluit 2012 in het verbouwvoorschrift een verwijzing naar artikel 13 van de Woningwet. In artikel 1.12 van Bouwbesluit 2012 was (sinds 1 juli 2020) aangegeven dat op het verbouwen van een bouwwerk de nieuwbouwregels van toepassing waren, tenzij a) in een de afdeling anders was bepaald, of b) uit een verplichting als bedoeld in artikel 13 van de Woningwet een andere eis volgde. De verwijzing naar artikel 13 van de Woningwet was toegevoegd om de relatie met de verbouwregels te verduidelijken. De toelichting gaf het volgende aan:

⁹⁷ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2016/17*, 32 757, nr. 137, p. 2, *Kamerstukken II 2017/18*, 28 325, 30 196, nr. 171, p. 23, *Kamerstukken II 2018/19*, 32 757 en 32 847, nr. 151, p. 2.

“Op grond van artikel 13 van de Woningwet kan de eigenaar van een gebouw of een ander bevoegd persoon verplicht worden een bestaand bouwwerk aan te passen tot een hoger niveau, waarbij het nieuwbouwniveau uit het Bouwbesluit 2012 de bovengrens vormt. De samenhang tussen deze bevoegdheid van het bevoegd gezag en de bevoegdheid tot verlening van een omgevingsvergunning voor het bouwen blijkt in de praktijk soms onvoldoende duidelijk. Daarom is het eerste lid van artikel 1.12 aangevuld met het gestelde in onderdeel b, zodat duidelijk is dat een reeds opgelegde verplichting op grond van artikel 13, onderdeel vormt van (alle) eisen waar men bij verbouw van een bouwwerk aan moet voldoen. De verplichting hiertoe volgt rechtstreeks uit de aanschrijving die gedaan is op grond van artikel 13 Woningwet.”⁹⁸

Deze wijziging is niet in het Bbl verwerkt; de wetgever gaf slechts aan: *“De aanschrijfmogelijkheid van artikel 13 van de Woningwet wordt vervangen door de maatwerkmogelijkheid op grond van artikel 3.7 van het Bbl.”*⁹⁹ Daaruit volgt dat de wetgever er van uit leek te gaan dat bij toepassing van artikel 5.4 van het Bbl al met een maatwerkbesluit op grond van artikel 3.7 van het Bbl rekening gehouden dient te worden. Dat is echter niet het geval, omdat artikel 5.4 niet naar hoofdstuk 3 verwijst. Het is ook de vraag of dat wat toe zou voegen, omdat zoals aangegeven bij verbouw de noodzaak tot het moeten realiseren van een hoger niveau doorgaans pas ná de verbouwing ontstaat. De toevoeging van de verwijzing naar artikel 13 van de Woningwet had niet tot gevolg dat de bevoegdheid van artikel 13 bij verbouw in het kader van de vergunningverlening mocht worden toegepast. Daarvoor was immers noodzakelijk dat er al een handhavingsbesluit lag, en dat handhavingsbesluit kon enkel zien op de bestaande, ongewijzigde situatie. Dat zou pas het geval zijn na voltooiing van de verbouwactiviteit. Artikel 13 van de Woningwet bood geen bevoegdheid om daarop vooruit te lopen. De betekenis van de toevoeging aan artikel 1.12 van Bouwbesluit 2012 was dan ook beperkt.

Na afloop van de optopping is het mogelijk is om een maatwerkvoorschrift te stellen die de plicht inhoudt om alsnog een hoger niveau te realiseren dan de verbouwingregels. Er is daarmee niet in rijksregels generiek een hoger kwaliteitsniveau voorgeschreven, maar dit kan wel op individueel niveau door het bevoegd gezag plaatsvinden. Dit lijkt in ieder geval in lijn te zijn met het subsidiariteitsbeginsel dat bij de Omgevingswet als uitgangspunt is gebruikt: *“decentraal, tenzij”*.¹⁰⁰ Het maatwerkvoorschrift wordt alleen gesteld als het treffen van die voorzieningen naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk is.

In de toelichting op artikel 3.7 wordt dit verder niet toegelicht.¹⁰¹ In de toelichting op artikel 13 van de Woningwet was volgende hierover aangegeven:

⁹⁸ Stb. 2020, 189, p. 23, 24.

⁹⁹ Stb. 2020, 189, p. 29.

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 75.

¹⁰¹ Stb. 2018, 291, p. 240.

“Toepassing van de bevoegdheid zal van geval tot geval specifiek gemotiveerd en op consistente wijze toegepast moeten worden. In dit verband kan het de voorkeur hebben om gemeentelijke beleidsregels terzake vast te stellen waarbij op grond van artikel 4:84 van de Awb op het bestuursorgaan de verplichting rust om overeenkomstig de beleidsregel te handelen tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Beleidsregels kunnen bijdragen aan de onderbouwing en motivering van het gebruik van deze bevoegdheid overeenkomstig het noodzakelijkheidsvereiste. Uit het feit dat de staat van een bouwwerk zou beantwoorden aan de in die beleidsregels opgenomen criteria voor het opleggen van een verplichting tot het treffen van aanvullende voorzieningen volgt overigens nog niet een noodzaak daartoe.”¹⁰²

Aan de hand van de concrete kenmerken van de individuele zal gemotiveerd moeten worden waarom een hoger niveau noodzakelijk is.



Vergelijking: materiële regels bij het optoppen van grondgebonden woning

De inhoud van hoofdstuk 4 van dit rapport is ook op grondgebonden woningen van toepassing; het Bbl bevat geen afzonderlijke set van verbouwingregels voor individuele grondgebonden woonfuncties. Ook voor het optoppen van grondgebonden woningen is artikel 5.4 van toepassing, wat betekent dat de optopping moet voldoen aan het rechtens verkregen niveau, tenzij anders is bepaald in afdeling 5.3. De verbouwingregels zijn alleen op de optopping van toepassing. Er is voor grondgebonden woningen hooguit sprake van wat andere accenten bij toepassing van die regels. De principes en de geconstateerde aandachtspunten zijn echter gelijk.

¹⁰² Kamerstukken II, 2004/05, 29 392, nr. 3, p. 6, 7.

Hoofdstuk 7 Materieel toetskader transformatie en optoppen

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het materiele toetskader voor het veranderen van gebruiksfunctie van een gebouw (transformatie) en van het optoppen van een getransformeerd gebouw. Met materieel toetskader wordt bedoeld: het inhoudelijke toetskader voor de bouwtechnische eisen, zoals die in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) staan weergegeven. Met andere woorden, de van toepassing zijnde regels uit het Bbl. In [hoofdstuk 8](#) van dit rapport wordt ingegaan op het formele toetskader, dat wil zeggen: het toetskader ten aanzien van de procedure met bijvoorbeeld een eventuele vergunning- of meldingsplicht.

7.2 Toetskader transformatie ¹⁰³

7.2.1 Eisenniveau verandering gebruiksfunctie

Om het toetskader van een getransformeerd gebouw te kunnen begrijpen moeten eerst de regels voor transformatie besproken worden. Transformatie is de verandering van de gebruiksfunctie van een gebouw. Een gebruiksfunctie wordt gedefinieerd als: de gedeelten van een of meer bouwwerken die dezelfde gebruiksbestemming hebben en die samen een gebruikseenheid vormen.¹⁰⁴ Een verandering van de gebruiksfunctie kan zijn een verandering van de gebruiksbestemming van een of meer ruimten in een bouwwerk. Een verandering van de gebruiksfunctie kan echter ook een verandering van de omvang van een gebruiksfunctie inhouden, bijvoorbeeld als gevolg van het wijzigen van gebruikseenheden. Bijvoorbeeld als twee naast elkaar gelegen woningen (afzonderlijke gebruikseenheden, dus afzonderlijke gebruiksfuncties) zonder verbouwing in gebruik genomen worden als één woning (dus één gebruikseenheid).

Het Bouwbesluit 2012 bevatte al een aantal afzonderlijke regels voor transformatie;¹⁰⁵ die waren, anders dan in het Bbl, niet gegroepeerd als regels bij gebruiksfunctiewijziging. Over transformatie stond in de toelichting van het Bouwbesluit 2012 het volgende aangegeven:

“Een verandering van de gebruiksfunctie van een bouwwerk betekent niet dat de nieuwe gebruiksfunctie aan het kwaliteitsniveau voor de nieuwbouw van die functie moet voldoen. Bij functieverandering, bijvoorbeeld wanneer een kantoorgebouw wordt getransformeerd tot woongebouw, gelden voor de nieuwe gebruiksfunctie(s) de voorschriften die voor een bestaande

¹⁰³ Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van W.F.P. Veldman en J.C. Huijzer, 'Transformatie en verblijfsgebieden', *Bouwkwaliteit in de Praktijk* 2018/08, p. 17 t/m 20.

¹⁰⁴ Bijlage I Bbl.

¹⁰⁵ Artikel 1.12b lid 5 (drijvend bouwwerk), artikel 6.21 lid 1 (rookmelders), artikel 6.26 lid 6 (zelfsluitendheid) Bouwbesluit 2012.

gebruiksfunctie van die categorie gelden als absolute ondergrens. De nieuwe gebruiksfunctie mag dan ook zonder verbouwing in gebruik worden genomen wanneer het bouwwerk zonder verbouwing al ten minste aan de voorschriften voor de bestaande bouw voor die nieuwe gebruiksfunctie voldoet.”¹⁰⁶

In het Bbl is die toetsingssytematiek niet gewijzigd. Artikel 5.7, eerste lid, regelt dat bij wijziging van de gebruiksfunctie van een bouwwerk of een onderdeel daarvan moet worden voldaan aan de regels voor bestaande bouw (hoofdstuk 3), tenzij in afdeling 5.4 een ander eisenniveau is aangegeven.

De toegevoegde waarde van artikel 5.7 is uitsluitend gelegen in dit “tenzij”. Dat de regels van hoofdstuk 3 van toepassing zijn volgt immers al vanuit het systeem van de bouwregelgeving. Een functieverandering is geen (ver)bouwen van een bouwwerk; dat betekent dat hoofdstuk 4 (nieuwbouw) of artikel 5.4 (verbouw) hierop niet van toepassing zijn. Er moet voor het ‘bouwen van een bouwwerk’ 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’.¹⁰⁷ Een functiewijziging heeft geen wijziging van de constructie of van de bouwkundige staat van het bouwwerk tot gevolg. Een functiewijziging vindt plaats in een bestaand bouwwerk. Op het in stand houden van een bestaand bouwwerk zijn op grond van artikel 3.1 van het Bbl al de regels van hoofdstuk 3 van toepassing. Het enige dat een gebruiksfunctie wijziging tot gevolg heeft is dat er getoetst moet worden aan de nieuwe gebruiksfunctie, in plaats van aan de bestaande gebruiksfunctie. Dat wil zeggen dat ook zonder artikel 5.7, eerste lid, de regels van hoofdstuk 3 van het Bbl van toepassing zouden zijn op een functieverandering.

Ook in de Woningwet en Bouwbesluit 2012 volgde dit overigens rechtstreeks uit het systeem van de bouwregelgeving; er was nog geen bepaling die aangaf dat er voor een gebruiksfunctiewijziging een bepaald niveau van eisen van toepassing was. Artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet bepaalde slechts dat niveau bestaande bouw van Bouwbesluit 2012 van toepassing was op het in stand houden van een bestaand bouwwerk.

7.2.2 Ruimtefunctiewijziging

Met een gebruiksfunctiewijziging is er doorgaans ook sprake van ruimtefunctiewijziging. Een ruimte die bijvoorbeeld eerst als onbenoemde ruimte¹⁰⁸ in gebruik was wordt een verblijfsruimte. Het Bbl bevat alleen specifieke regels voor gebruiksfunctiewijziging, niet voor ruimtefunctiewijziging. Zoals hierboven overwogen volgt uit het systeem van de bouwregelgeving dat op een functiewijziging de regels van

¹⁰⁶ Stb. 2011, 416, p. 142.

¹⁰⁷ Vergelijk ABRS 19 juni 2002, 200101406/1, ECLI:NL:RVS:2002:AE4293, r.o. 2.3.

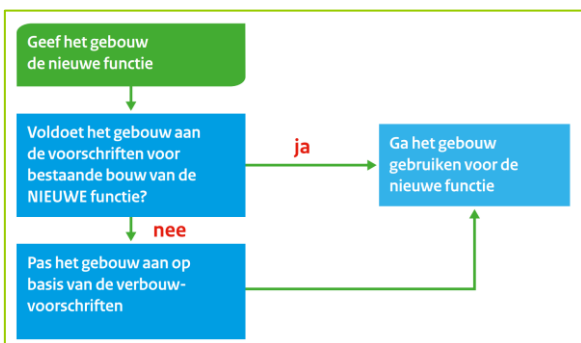
¹⁰⁸ Het Bbl kent het begrip ‘onbenoemde ruimte’ niet. Met ‘onbenoemde ruimte’ wordt bedoeld: een ruimte die niet valt onder de ruimtetyperingen die het Bbl kent. Met andere woorden: een ruimte niet zijnde een verblijfsruimte, functieruimte, verkeersruimte, technische ruimte, enzovoorts.

hoofdstuk 3 (niveau bestaande bouw) van toepassing is, omdat het geen (ver)bouw van een bouwwerk betreft. Dat geldt voor zowel een gebruiksfunctiewijziging als voor een ruimtiefunctiewijziging. Het enige verschil tussen een gebruiksfunctiewijziging en een ruimtiefunctiewijziging is dat artikel 5.7, eerste lid, een uitzondering hierop mogelijk maakt voor gebruiksfunctiewijziging. Een dergelijke uitzondering bestaat niet voor ruimtiefunctiewijziging.

7.2.3 Toetsingsystematiek: eerst functiewijziging, daarna verbouw

Uit het gegeven dat de nieuwe gebruiksfunctie zonder verbouwing in gebruik mag worden genomen (mits het bouwwerk al ten minste aan de regels voor de bestaande bouw voor die nieuwe gebruiksfunctie voldoet), volgt dat de toetsing van aan de regels van de gebruiksfunctiewijziging voorafgaat aan een bouwactiviteit: eerst de functiewijziging, daarna de bouwactiviteit.

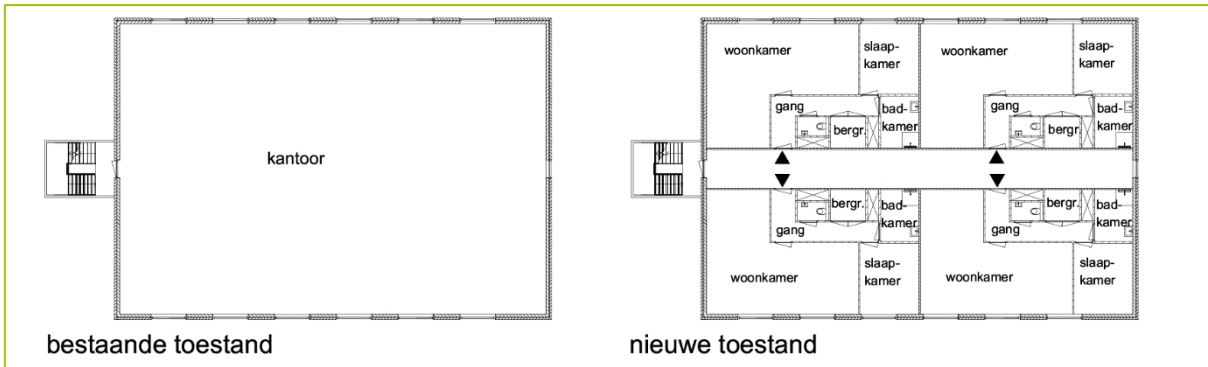
Dit was ook op die manier aangegeven in het *Infoblad Bouwbesluit 2012: verbouw en functiewijziging*.¹⁰⁹ Deze systematiek is nog steeds van toepassing. Daarbij is het goed om te benadrukken dat het hierbij primair gaat om een toetsingsystematiek en niet zozeer om het verrichten van handelingen. De volgorde van toetsing moet plaatsvinden volgens het hieronder weergegeven stappenplan. Een andere volgorde zou tot een ander vereist voorzieningenniveau bij verbouw leiden, namelijk die van de oude gebruiksfunctie. Ook daaruit kan afgeleid worden dat dit de volgorde van toetsen wel moet zijn.



Figuur 12 - Stappenplan functiewijziging uit *Informatieblad Bouwbesluit 2012: verbouw en functiewijziging*.

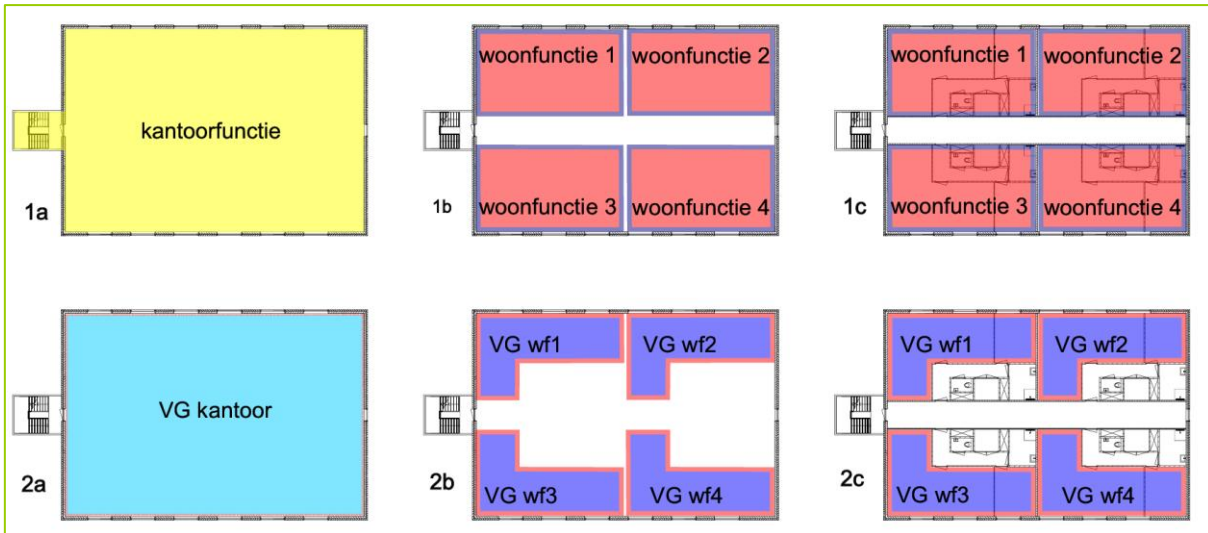
¹⁰⁹ *Infoblad Bouwbesluit 2012: verbouw en functiewijziging*, Ministerie BZK 2013, p. 3.

In de onderstaande afbeelding wordt een eenvoudig voorbeeld gegeven van een transformatieproject.



Figuur 13 – Transformatie van kantoor naar woongebouw

De bovenstaande systematiek betekent voor toetsing aan de regels van het Bbl het volgende. Op de tekening van de bestaande toestand wordt na transformatie niet langer een bestaande kantoorfunctie weergegeven (**1a** in onderstaand figuur), maar een nieuw woongebouw (zonder de bouwkundige aanpassingen): de nieuwe gebruiksfuncties (**1c**) worden geprojecteerd op de plattegrond van bestaande toestand (**1b**). Die plattegrond kan voor het toetsen van de verbouwactiviteiten gebruikt worden voor de bepaling van het rechtens verkregen niveau. Het is niet mogelijk om de tekening van het nieuwe woongebouw met bouwkundige aanpassingen (**1c**) voor toetsing aan het rechtens verkregen niveau te vergelijken met de tekening van de kantoorfunctie (**1a**). Dat zou immers een vergelijking tussen ongelijke situaties zijn. Toetsing is alleen mogelijk als eerst de functiewijziging wordt doorgevoerd: plattegrond **1b** moet met plattegrond **1c** worden vergeleken.



Figuur 14 – Stappen van transformatie

Voor de wijziging van ruimtefuncties geldt dezelfde systematiek. Op de tekening van de bestaande toestand worden niet langer de oorspronkelijke ruimtefuncties van de kantoorfunctie weergegeven (2a in bovenstaand figuur), 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.

De toetsingssystematiek maakt zichtbaar dat het voorbeeld van transformatie dat in bovenstaand figuur is gegeven bijvoorbeeld de indeling in verblijfsgebieden en bijvoorbeeld het verloop van de vluchtroutes geen gevolg van een bouwactiviteit is; deze aspecten moeten daarom enkel getoetst worden aan hoofdstuk 3 (tenzij in afdeling 5.4 anders is aangegeven). Voor deze aspecten en een aantal andere aspecten wordt ter illustratie aangegeven wat de concrete gevolgen zijn voor de wijze van toetsen:

- **Verblijfsgebieden:** Ten aanzien van de verblijfsgebieden betekent dit dat de 55%-eis niet van toepassing is; die staat immers niet in hoofdstuk 3, maar in hoofdstuk 4 (artikel 4.136 lid 2). Wat er in de oorspronkelijke situatie, voorafgaand aan de gebruiksfunctiewijziging en ruimtefunctiewijziging aanwezig was, is niet relevant. Er kan wat dat betreft niet getoetst worden aan het rechtens verkregen niveau; dat geldt immers alleen voor datgene dat verbouwd wordt. Een ruimtefunctiewijziging is geen verbouw van een bouwwerk. De omvang van de verblijfsgebieden mag minder zijn dan 55% van de gebruiksfunctie. Er geldt voor bestaande bouw geen ondergrens.
- **Vluchtroutes:** Ten aanzien van de vluchtroutes betekent dit eveneens dat er niet getoetst mag worden aan het rechtens verkregen niveau. De vluchtroutes zijn immers in de bestaande, getransformeerde plattegrond al aanwezig. De vluchtroutes mogen daarom voldoen aan paragraaf 3.2.10 van het Bbl, wat bijvoorbeeld inhoudt dat er langs andere woningtoegangsdeuren gevlucht mag worden.

- **Buitenruimte:** Een buitenruimte is een voorziening die niet hoofdstuk 3 (niveau bestaande bouw) wordt geëist. Als bij een deel van de getransformeerde plattegrond geen buitenruimte wordt voorzien, dan is er geen strijdigheid met de transformatieregels.
- **Berging:** Een berging is een voorziening die niet hoofdstuk 3 (niveau bestaande bouw) wordt geëist. Als bij een deel van de getransformeerde plattegrond geen buitenruimte wordt voorzien, dan is er geen strijdigheid met de transformatieregels.
- **Geluidseisen tussen woningen:** Er gelden geen geluidseisen tussen de getransformeerde woningen. Vanuit het oogpunt van geluid zouden er dan ook geen bouwtechnische voorzieningen tussen de woningen zijn vereist. Bij het aanbrengen van woningscheidende wanden (die vanuit het oogpunt van brandveiligheid wel vereist zijn) geldt de eis van het rechtens verkregen niveau. Dat houdt in dat wat dit betreft iedere verbetering ten opzichte van de getransformeerde situatie zónder woningscheidende wanden voldoet. Als er een ongeïsoleerde metalstud wand tussen de woningen wordt voorzien (met een brandwerendheid van 30 minuten), dan wordt al voldaan.

In tabel 1 in [paragraaf 6.5.4](#) wordt een globaal overzicht gegeven van de nieuwbouwregels waaraan op niveau bestaande bouw en op het verbouwniveau geen regels worden gesteld. Voor deze onderwerpen is het te realiseren kwaliteitsniveau geheel aan de markt overgelaten.¹¹⁰

Uit het voorgaande volgt dat het Bbl transformatie niet belemmert. Integendeel, het Bbl stimuleert geen kwalitatief hoogstaande bebouwing. Het Bbl schrijft in verhouding tot nieuwbouw een relatief laag kwaliteitsniveau voor. Het realiseren van een hoger kwaliteitsniveau is aan de vrijheid van de markt overgelaten.

Aandachtspunt: Het Bbl stimuleert geen kwalitatief hoogstaande transformaties; in verhouding tot de regels voor nieuwbouw schrijft het Bbl bij transformatie een relatief laag kwaliteitsniveau voor. Het realiseren van een hoger kwaliteitsniveau is aan de vrijheid van de markt overgelaten.

7.2.4 *Tenzij anders bepaald...*

Bij wijziging van een gebruiksfunctie van een bouwwerk of een gedeelte daarvan zijn volgens artikel 5.7, eerste lid, van het Bbl de regels van hoofdstuk 3 van toepassing, tenzij in afdeling 5.4 anders is aangegeven. In afdeling 5.4 is voor een aantal onderwerpen een van hoofdstuk 3 afwijkende regel gegeven. Dit betreft de in de onderstaande tabel aangegeven onderwerpen.

¹¹⁰ Behoudens de bevoegdheid om achteraf aanvullende eisen te stellen op grond van artikel 3.7 lid 2 Bbl. Zie verder [paragraaf 7.5](#).

Tabel 4 – Globaal overzicht regels afdeling 5.4.

Verdere beperking van uitbreiding van brand en beperking van verspreiding van rook:	Nieuwbouweis voor weerstand tegen rookdoorgang vanuit woning naar vluchtroute.
Geluidwering bij weg-, spoor- of industrie geluid:	Aanvullende eisen geluidwering gevel (geluid van buiten).
Tijdig vaststellen van brand:	Regel die overeenkomt met nieuwbouwniveau voor rookmelders.
Vluchten bij brand:	Nieuwbouweis voor zelfsluitendheid van brandwerende woningtoegangsdeur (vrijloopdranger).

Voor deze onderdelen heeft de wetgever geoordeeld dat er een ondergrens noodzakelijk is die hoger is gelegen dan niveau bestaande bouw. Daar kan dan a contrario ook worden afgeleid dat voor de overige onderwerpen, die niet in afdeling 5.4 zijn opgenomen, de ondergrens van niveau bestaande bouw wél als voldoende wordt geacht.

Wat onduidelijk is, is of alle in afdeling 5.4 aangegeven regels invulling zijn van artikel 5.7, eerste lid. In het tweede en derde lid is namelijk dezelfde tenzij-bepaling opgenomen. In het tweede lid ziet dit op de reikwijdte van de transformatieregels, in het derde lid ziet dit op de eisen voor een eventuele met een gebruiksfunctiewijziging gepaard gaan de verbouw.

Inhoudt artikel 5.4	'Tenzij' ziet op:
Lid 1: Transformatieniveau: Bij gebruiksfunctiewijziging toetsen aan niveau bestaande bouw, <i>tenzij in afdeling 5.4 anders is aangegeven.</i>	Van niveau bestaande bouw afwijkende regels.
Lid 2: Transformatieniveau van lid 1 is alleen van toepassing op het gedeelte van het gebouw waar de wijziging betrekking op heeft, <i>tenzij in afdeling 5.4 anders is aangegeven.</i>	Transformatieniveau is op een ander deel van het bouwwerk van toepassing.
Lid 3: Als een wijziging gepaard gaat met verbouw zijn op die verbouwing de verbouwingregels van artikel 5.4 van toepassing, <i>tenzij in afdeling 5.4 anders is aangegeven.</i>	Op de verbouwing is een ander niveau dan het verbouwniveau van toepassing. (En een ander toepassingsbereik dan in artikel 5.4 lid 4 is aangegeven?)

In afdeling 5.4 wordt vervolgens echter niet aangegeven of de daar gegeven regels zien op artikel 5.7, eerste, tweede of derde lid, of op alle drie. De regels zijn daarmee niet eenduidig. Ook bij de verbouwafdeling 5.3 speelt dit; zie [paragraaf 6.6.4](#).

Voor artikel 5.22a (rookwerendheid), artikel 5.24 (rookmelders) en artikel 5.24a (zelfsluitendheid) lijkt bedoeld te zijn dat dit een afwijking is van het eerste lid. Voor artikel 5.23 en artikel 5.23a is dit niet

helder; als er in een bepaald deel van een bouwwerk een gebruiksfunctiewijziging plaatsvindt (artikel 5.7 lid 1), geldt deze eis aan geluidwering dan voor de hele gevel (artikel 5.7 lid 2), al dan niet bij verbouw van die gevel (artikel 5.7 lid 3)? De gevolgen van het misverstaan van deze regels kunnen groot zijn, met name voor wat betreft artikel 5.7, tweede lid. Consequentie daarvan is namelijk dat de transformatieregels en de verbouwregels ook op de delen van het bouwwerk van toepassing worden die buiten de transformatie en een daarmee gepaard gaande verbouwing vallen.

Aandachtspunt: Artikel 5.7 bevat drie ‘tenzij’ bepalingen, die allen verwijzen naar afdeling 5.4. In afdeling 5.4 is niet aangegeven naar welk lid van artikel 5.7 de daar gegeven regels verwijzen.

7.2.5 Reikwijdte transformatieniveau

Artikel 5.7, tweede lid, bepaalt dat het eerste lid (waarin het transformatieniveau wordt gegeven) alleen van toepassing is op het gedeelte van het bouwwerk waarop de wijziging betrekking heeft, tenzij in afdeling 5.4 anders is aangegeven.

In de toelichting is enkel aangegeven dat het tweede lid helder maakt dat het eerste lid alleen van toepassing is op het gedeelte van het bouwwerk waarop de functiewijziging van toepassing is.¹¹¹ Dat geldt voor de gewijzigde gebruiksfunctie en voor de ruimten die ten dienste staan van die gebruiksfunctie. In artikel 2.7, tweede lid, van het Bbl is aangegeven een gedeelte van een bouwwerk, een ruimte of een voorziening die ten dienste staat van meer dan een gebruiksfunctie, aangemerkt als gemeenschappelijk. Dit gedeelte, deze ruimte of deze voorziening maakt, met uitzondering van een nevengebruiksfunctie, voor de toepassing van deze hoofdstukken deel uit van alle daarop aangewezen gebruiksfuncties. Wanneer een kantoorgebouw wordt getransformeerd tot een woongebouw, dan volgt uit artikel 5.7, tweede lid, gelezen in samenhang met artikel 2.7, tweede lid, dat het transformatieniveau ook op de gemeenschappelijke gedeeltes, ruimtes en voorzieningen moet worden toegepast. Dat geldt bijvoorbeeld voor gemeenschappelijke verkeersruimtes.

Er wordt overigens geen toelichting gegeven op het ‘tenzij’-gedeelte van het tweede lid van artikel 5.7. Het is onduidelijk of afdeling 5.4 ook ziet op de reikwijdte van het transformatieniveau (zie daarvoor [paragraaf 7.2.4](#)).

7.2.6 Tijdelijk wijzigen van de gebruiksfunctie

De wijziging van een gebruiksfunctie kan tijdelijk of permanent zijn. In beginsel geldt daar geen ander toetsingsniveau voor. Afdeling 5.4 bevat echter één regel voor een gebruiksfunctiewijziging voor een gebruiksduur korter dan 10 jaar: volgens artikel 5.23, derde lid, is artikel 5.23, eerste lid, in dat geval niet

¹¹¹ Stb. 2018, 291, p. 447.

van toepassing. Dat wil zeggen dat de in het eerste lid aangegeven eis ter bescherming tegen geluid van buiten niet van toepassing is op een tijdelijke wijziging van de gebruiksfunctie van een bouwwerk.

Het Bbl bevat verder geen regels over wat er geldt aan het einde van deze gebruiksduur. Er is geen bepaling die verplicht tot het beëindigen van het tijdelijk gebruik. Evenmin is er een bepaling die voorschrijft dat bij voortzetting van het tijdelijk gebruik alsnog het in artikel 5.23 aangegeven voorzieningenniveau gerealiseerd moet worden. Zie ook [paragraaf 8.5.3](#) voor de relatie met de omgevingsvergunning voor bouwen.

Aandachtspunt: Het Bbl kent één regel voor een tijdelijke gebruiksfunctiewijziging, maar bevat geen regels over wat er moet plaatsvinden aan het einde van de betreffende periode.

7.3 Met gebruiksfunctiewijziging gepaard gaande verbouw

Artikel 5.7, derde lid, van het Bbl geeft aan dat voor zover een wijziging gepaard gaat met een verbouwing in afwijking van het eerste lid op die verbouwing de regels van artikel 5.4 van toepassing zijn, tenzij in afdeling 5.4 anders is aangegeven. Dit artikellid is om meerdere redenen problematisch.

- Zonder dit artikellid zou artikel 5.4 ook al op de verbouw van toepassing zijn. Het doel van dit artikellid is daarom uitsluitend het bieden van een mogelijkheid om andere eisen dan het verbouwniveau te stellen. Dat er in het derde lid is aangegeven dat dit ‘in afwijking van het eerste lid’ is, is echter onjuist en schept onduidelijkheid. Het eerste lid ziet enkel op de wijziging van de gebruiksfunctie, niet op een daarmee gepaard gaande verbouwactiviteit. Dat het ‘in afwijking van het eerste lid’ is wekt bovendien de suggestie dat ook op de transformatie de verbouwingregels van toepassing zijn. Dat is echter niet mogelijk (functiewijziging is immers geen verbouw) en is ook niet beoogd (er staat immers in het derde lid dat de verbouwingregels *op die verbouwing* van toepassing zijn). De zinsnede ‘in afwijking van het eerste lid’ is in ieder geval onjuist en onduidelijk.
- Het is bovendien niet direct duidelijk wat er met ‘gepaard gaat met’ bedoeld wordt. Gaat dit alleen over verbouw ‘in’ de gewijzigde gebruiksfunctie? Of is artikel 5.7, derde lid, als de functiewijziging van de onderbouw gepaard gaat met optoppen, ook van toepassing op die optopping? Dat lijkt niet voor de hand te liggen, vanwege de samenhang met het eerste lid. In de toelichting is aangegeven: *“Verbouw bij functiewijziging is nodig als niet wordt voldaan aan de regels van het eerste lid. Er moet dan verbouwd worden en hierbij geldt dan het verbouwniveau van artikel 5.4.”*¹¹² Dat veronderstelt dat het derde lid alleen gaat over verbouwing ‘in’ de gebruiksfunctiewijziging en als gevolg van de gebruiksfunctiewijziging.

¹¹² Stb. 2018, 291, p. 447.

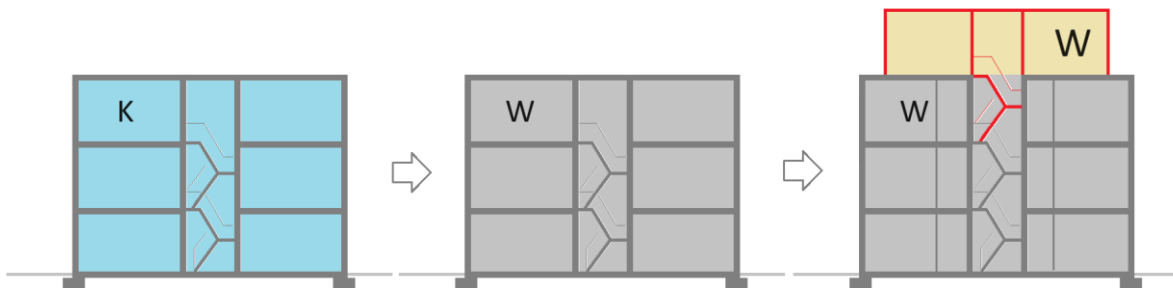
- De verwijzing naar de regels van artikel 5.4, en de mogelijkheid om daar van af te wijken (“tenzij”) impliceert ook dat er afgeweken kan worden van artikel 5.4, vierde lid. Daarin is aangegeven dat de verbouwregels alleen op de verbouwing van toepassing zijn. Het is onduidelijk of afdeling 5.4 ook ziet op de reikwijdte van een met de functiewijziging gepaard gaande verbouwactiviteit (zie ook [paragraaf 7.2.4](#)).
- Omdat er al op grond van het eerste lid afzonderlijke eisen aan de functiewijziging gesteld kunnen worden is het de vraag wat de toegevoegde waarde van het derde lid is. Wanneer het derde lid niet opgenomen zou zijn in het Bbl, dan zouden er nog steeds in afdeling 5.4 aanvullende eisen aan de transformatie kunnen worden gesteld. In afdeling 5.3 zouden er dan nog steeds aanvullende eisen aan de met de transformatie gepaarde verbouw gesteld kunnen worden.

Uit het bovenstaande volgt dat artikel 5.7, derde lid een onjuistheid bevat, niet helder is en ook overbodig is. Het lijkt bij deze stand van zaken voor de hand te liggen om dit lid te laten vervallen.

Aandachtspunt: Artikel 5.7 lid 3 Bbl (verbouw die gepaard gaat met wijziging gebruiksfunctie) bevat een onjuistheid, is niet helder en is overbodig.

7.4 Optoppen van getransformeerd gebouw

Na in [hoofdstuk 6](#) van dit rapport de verbouwregels en in de bovenstaande paragrafen de transformatieregels behandeld te hebben, kan de behandeling van het optoppen van een getransformeerd gebouw kort zijn. Zoals in [paragraaf 7.2.3](#) toegelicht gaat in de toetsingsystematiek de transformatie vooraf aan de bouwactiviteit. Dat wil zeggen dat de optopping ook pas na de transformatie aan de orde komt. De optopping vindt zoals in onderstaand figuur zichtbaar is, dus plaats op een bestaand woongebouw en niet op een bestaand utiliteitsgebouw.



Figuur 15 – Eerst transformatie (links en midden), daarna verbouw (rechts)

De optopping moet vervolgens ‘gewoon’ getoetst worden aan de verbouwregels zoals die in hoofdstuk 4 van dit rapport zijn toegelicht. De vraag of de optopping moet worden gezien als een met de gebruiksfunctiewijziging gepaard gaande verbouw als bedoeld in artikel 5.7, derde lid, is al in [paragraaf 7.3](#) aan de orde geweest.

Omdat de onderbouw oorspronkelijk niet gebouwd is als woongebouw is de kans groot dat de onderbouw na transformatie niet voldoet aan de regels voor bestaande woningen. Dat betekent dat er dan ook een verbouwing in de onderbouw noodzakelijk is om aan de minimale regels te voldoen.

7.5 Maatwerkvoorschrift hoger niveau dan transformatieniveau

Op het in stand houden van bestaande bouwwerken zijn de regels van hoofdstuk 3 van het Bbl van toepassing. Artikel 3.7, tweede lid, van het Bbl bevat de bevoegdheid om hogere eisen te stellen dan op basis van de regels van hoofdstuk 3 vereist zou zijn. Dat kan door een maatwerkvoorschrift op te leggen tot het treffen van extra voorzieningen. Deze voorzieningen kunnen niet uitstijgen boven wat in de nieuwbouwregels is vereist, maar wel boven de transformatie- en verbouwregels. Het bevoegd gezag moet de noodzakelijkheid van de voorzieningen motiveren.

Het gebruik maken van deze bevoegdheid kan bij toetsing aan de transformatieregels van hoofdstuk 5 van het Bbl aan de orde komen. Artikel 5.7, eerste lid, van het Bbl geeft immers aan dat de regels van hoofdstuk 3 van toepassing zijn. In de toelichting is uitdrukkelijk aangegeven dat dit betekent dat dit ook geldt voor afdeling 3.1 met de daarin gestelde regels over maatwerkvoorschriften.¹¹³

Indien transformatie gepaard gaat met een verbouwing zijn volgens artikel 5.7 *in afwijking van het eerste lid* de verbouwregels van artikel 5.4 van toepassing, tenzij in afdeling 5.4 anders is aangegeven. Omdat dit een afwijking is van het eerste lid, zijn op zo'n verbouwing niet de regels van hoofdstuk 3 van toepassing. Dus ook niet de mogelijkheid om een maatwerkvoorschrift op te leggen. Daarvoor geldt verder hetzelfde als wat in [paragraaf 6.8](#) is overwogen: het gebruik maken van deze bevoegdheid kan niet bij toetsing aan de verbouwregels van hoofdstuk 5 aan de orde komen. Er kan daarom pas gebruik worden gemaakt van artikel 3.7, tweede lid, na voltooiing van de bouwactiviteit.

Zie [paragraaf 6.8](#) voor een uitgebreidere bespreking van artikel 3.7, tweede lid. Zie [paragraaf 8.5.3](#) voor de relatie met vergunningverlening.



Vergelijking: optoppen grondgebonden woning

Bij het optoppen van een grondgebonden woning is er geen sprake van gebruiksfunctiewijziging. Er kan wel sprake zijn van een ruimtelfunctiewijziging in het bestaande deel van de woning; daar geldt dan de regeling voor zoals die in [paragraaf 7.2.2](#) is beschreven. Dit hoofdstuk heeft voor de rest geen betrekking op het optoppen van een grondgebonden woning.

In het ongebruikelijke geval dat een grondgebonden utiliteitsgebouw van beperkte omvang wordt

¹¹³ *Stb.* 2018, 291, p. 447.

getransformeerd tot grondgebonden woningen, waarna er een optopping op gebouwd wordt, dan geldt dezelfde toetsingswijze als in dit hoofdstuk en met name in paragraaf 7.4 wordt beschreven.

Hoofdstuk 8 Formeel toetskader optoppen en transformatie

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het formele toetskader voor het optoppen van een bestaand bouwwerk. Met het formele toetskader wordt bedoeld: een eventuele vergunning- of meldingsplicht en het voldoen aan de aan die vergunning of melding verbonden voorschriften. Ook wordt ingegaan op de mogelijkheid om een maatwerkvoorschrift op te leggen.

8.2 Omgevingsvergunning voor bouwen

8.2.1 De knip

De Omgevingswet introduceert een knip tussen de technische bouwactiviteit en de ruimtelijke bouwactiviteit. Het technisch bouwen en het ruimtelijk bouwen zijn wat toetskader betreft van elkaar gescheiden.

- De *technische bouwactiviteit* gaat over de toets van een aanvraag aan de technische regels van het Bbl. Er vindt geen toetsing aan het omgevingsplan plaats. Het Bbl bepaalt welke bouwactiviteiten vergunningplichtig zijn en welke vergunningvrij zijn.
- De *ruimtelijke bouwactiviteit* wordt getoetst aan de regels van het omgevingsplan. Het omgevingsplan bepaalt of er een omgevingsvergunning is vereist en welke bouwactiviteiten vergunningvrij zijn.¹¹⁴ Daarnaast wordt in het Bbl bepaald welke omgevingsplanbouwactiviteiten, ongeacht de inhoud van het omgevingsplan, vergunningvrij zijn.¹¹⁵

De Wabo kende de eis dat onlosmakelijke activiteiten tegelijk in één aanvraag moesten worden aangevraagd.¹¹⁶ De Omgevingswet kent die eis van onlosmakelijke samenhang niet meer. De initiatiefnemer kan er zelf voor kiezen om alle activiteiten tegelijk of afzonderlijk en gespreid in de tijd aan te vragen. Zo heeft de initiatiefnemer het zelf in de hand om een fasering aan te brengen in het traject van aanvragen en verkrijgen van de vergunningen. Een aanvrager is er zelf verantwoordelijk voor dat hij voor alle activiteiten die hij verricht beschikt over de vereiste vergunningen.¹¹⁷

In het kader van de vraagstelling van dit rapport is alleen de technische bouwactiviteit relevant. De ruimtelijke bouwactiviteit wordt daarom verder niet behandeld.

¹¹⁴ Artikel 4.4 lid 2 Ow.

¹¹⁵ Paragraaf 2.3.3 Bbl.

¹¹⁶ Artikel 2.7 lid 1 Wabo.

¹¹⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 160-162.

8.2.2 Vergunningplicht optoppen

Volgens artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet is het verboden om zonder vergunning een bouwactiviteit te verrichten, voor zover het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.

De vergunningplichtige bouwactiviteiten zijn aangewezen in artikel 2.25 (bouwwerken met dak) en artikel 2.26 (bouwwerken zonder dak) van het Bbl. Met het oog op optoppen is alleen artikel 2.25 relevant, omdat optoppen altijd het betrekking heeft op een bouwwerk met een dak. In artikel 2.25 van het Bbl is het volgende bepaald:

Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten geldt voor een bouwactiviteit, voor zover die betrekking heeft op een gebouw of ander bouwwerk met een dak en dat gebouw of andere bouwwerk:

- a. niet op de grond staat;*
- b. hoger is dan 5 m;*
- c. bij meer dan een bouwlaag, is voorzien van een verblijfsgebied op de tweede bouwlaag of hoger;*
- d. is voorzien van een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte; of*
- e. als gevolg van de bouwactiviteit een hoofdgebouw wordt.*

Voor het optoppen van een gebouw met woningen is gezien het bovenstaande altijd een omgevingsvergunning voor bouwen vereist. De bouwactiviteit zal immers altijd hoger dan 5 m boven het aansluitend terrein worden gerealiseerd. De optopping zal bovendien voorzien zijn van een verblijfsgebied die zich op de tweede bouwlaag of hoger bevindt.

Het toevoegen van bouwlagen op een bestaand bouwwerk is volgens niet uitgezonderd in artikel 2.27 van het Bbl. Artikel 2.27, eerste lid, aanhef en onder b luidt als volgt:

In afwijking van de artikelen 2.25 en 2.26 geldt het verbod, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten niet voor de in die artikelen aangewezen bouwactiviteiten als die betrekking hebben op: (...) b. het gedeeltelijk vernieuwen of veranderen van een bouwwerk waarbij de volgende onderdelen niet wijzigen:

- 1°. de draagconstructie;*
- 2°. de indeling in brandcompartimenten, subbrandcompartimenten of beschermde subbrandcompartimenten; en*
- 3°. de isolatie van de gevel, of een gevelpaneel.*

Het toevoegen van extra bouwlagen is het toevoegen van brandcompartimenten, wat betekent dat de indeling in brandcompartimenten wijzigt. Het toevoegen van nieuwe bouwlagen is overigens niet zonder

meer te beschouwen als een verandering van de draagconstructie, indien dit slechts bestaat uit het zwaarder belasten van de bestaande draagconstructie.¹¹⁸

De verdere indeling van de nieuwe woningen is het 'vernieuwen of veranderen' van het bouwwerk; op grond van deze bepaling is dat wel vergunningvrij.

Voor optoppen is daarom een omgevingsvergunning voor bouwen vereist, maar delen van de optopping kunnen wel vergunningvrij zijn (namelijk de indeling van de woningen).

8.2.3 Vergunningplicht verbouw in combinatie met functiewijziging

Voor verbouw in combinatie met functiewijziging van de onderbouw zal gedeeltelijk een vergunning vereist zijn. Het realiseren van bijvoorbeeld een nieuwe gevel, een nieuwe indeling van woningen en nieuwe woningscheidende wanden zijn bouwactiviteiten zonder dak. Die vallen onder artikel 2.26 van het Bbl, dat ziet op bouwactiviteiten zonder dak. In artikel 2.26 van het Bbl is het volgende bepaald:

Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten geldt voor een bouwactiviteit, voor zover die betrekking heeft op een bouwwerk zonder dak en dat bouwwerk:

- a. hoger is dan 5 m; of*
- b. ondergronds is gelegen.*

Bouwactiviteiten op de begane grond en de eerste verdieping zijn op grond hiervan strikt genomen vergunningvrij; dat is voor zover dat gaat over de verandering van brandcompartimenten en verandering van de draagconstructie niet beoogd.¹¹⁹

Op grond van het hierboven aangehaald artikel 2.27, eerste lid, aanhef en onder b, van het Bbl is vergunningplichtig het verrichten van bouwactiviteiten die gerelateerd zijn aan het realiseren van de brandcompartimenten (bijvoorbeeld de brandwerende woningscheidende wanden). De indeling van iedere woonfunctie is op grond van deze bepaling verder vergunningvrij.

Op grond van het tweede lid zijn tevens vergunningvrij: kozijnen, kozijninvulling, een gevelpaneel, of na-isolatie van de gevel, anders dan het aanbrengen van isolatie in een bestaande spouw met instandhouding van het bestaande buitengevelblad, aan een bouwwerk als dat geen vloer heeft met een verblijfsgebied op een hoogte van meer dan 13 m.

¹¹⁸ ABRS 16 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1285, 202001787/1/R4, r.o. "Voor zover de draagconstructie door nieuwe spouwmuren en fundering anders of zwaarder wordt belast, leidt dit op zichzelf niet tot een verandering van de draagconstructie."

¹¹⁹ Dit zijn inmiddels bekende constatering; dit blijft daarom verder buiten beschouwing.

De met de functiewijziging gepaard gaande verbouwing zal daarom deels vergunningplichtig zijn en deels vergunningvrij.

8.3 Omvang bouwplan

8.3.1 Vergunningvrije onderdelen van het bouwplan

Uit jurisprudentie die onder de Wabo is geweest blijkt dat het mogelijk is om in een aanvraag omgevingsvergunning alleen de vergunningplichtige onderdelen van een bouwplan te betrekken. De vergunningvrije onderdelen van een bouwplan mogen buiten naar keuze van de aanvrager buiten de aanvraag worden gelaten. Als de aanvrager er voor kiest om vergunningvrije onderdelen wel in de aanvraag op te nemen, dan *“dient uit een oogpunt van rechtszekerheid van derden en ter bepaling van wat het oorspronkelijke hoofdgebouw is, uit de aanvraag om vergunning onmiskenbaar te blijken voor welke onderdelen van het bouwplan wel en waarvoor geen vergunning wordt aangevraagd.”*¹²⁰ Binnen een aanvraag delen arceren of omcirkelen met als doel om die buiten de aanvraag te laten is niet toegestaan, tenzij die gearceerde of omcirkelde delen bouwkundig en functioneel te onderscheiden zijn.¹²¹ De vergunningvrije delen die buiten de aanvraag worden gelaten mogen bij de uitvoering worden gerealiseerd, ook al is dat een afwijking van de verleende omgevingsvergunning.¹²²

Wat dat betreft heeft met de introductie van de Omgevingswet geen principiële wijziging plaatsgevonden: nog steeds wijst het stelsel bepaalde bouwactiviteiten aan als vergunningvrij en andere als vergunningplichtig. De verhouding tussen die twee is niet gewijzigd. Een bouwplan kan daarom nog steeds bestaan uit enerzijds vergunningplichtige bouwactiviteiten en vergunningvrije bouwactiviteiten. Het ligt daarom in de lijn der verwachting dat de jurisprudentie van voorheen wat dit betreft ook nog relevant blijft.

8.3.2 Maakt de bestaande onderbouw onderdeel uit van het bouwplan?

Bij optoppen is er sprake van een bestaand gebouw waar bovenop nieuwe woningen worden gerealiseerd. De bestaande onderbouw maakt echter geen deel uit van het bouwplan, ook niet als die wel op de stukken van de aanvraag is weergegeven; dat de onderbouw is weergegeven op de bouwtekeningen bij de aanvraag is inherent aan een aanvraag voor een uitbreiding van een bestaand

¹²⁰ ABRS 4 maart 2015, 201405599/1/A1, ECLI:NL:RVS:2015:640, r.o. 5.1, ABRS 28 februari 2018, 201609943/1/A1, ECLI:NL:RVS:2018:699, r.o. 3.1, ABRS 22 april 2020, 201905999/1/R3, ECLI:NL:RVS:2020:1114, r.o. 3.1, ABRS 13 december 2023, 202206700/1/R1, ECLI:NL:RVS:2023:4640, r.o. 5.1

¹²¹ ABRS 5 juli 2017, 201604205/1/A1, ECLI:NL:RVS:2017:1770, r.o. 8.4.

¹²² ABRS 12 juni 2013, 201209623/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:CA2891, r.o. 5.2.

pand en kan op zichzelf niet tot het oordeel leiden dat de aanvraag mede betrekking heeft op die bestaande onderbouw.¹²³

8.4 Indieningsvereisten

Een bestaande, ongewijzigde onderbouw maakt in geval van optoppen geen onderdeel uit van het bouwplan. De vraag is vervolgens wel wat dit betekent voor de indieningsvereisten bij een aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen. In hoofdstuk 7 van de Omgevingsregeling zijn de indieningsvereisten voor de aanvraag omgevingsvergunning opgenomen. In paragraaf 7.2.2 van de Omgevingsregeling staan de indieningsvereisten voor een aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen. De Omgevingsregel bevat bijzondere indieningsvereisten voor het veranderen of vergroten van een bestaand bouwwerk. Artikel 7.7, tweede lid, bepaalt namelijk dat als een aanvraag betrekking heeft op het veranderen of vergroten van een bestaand bouwwerk, uit de aangeleverde gegevens moet blijken wat de opbouw van de bestaande constructie en wat de toegepaste materialen zijn.

Artikel 7.7 (bouwactiviteit: veiligheid)

1. Bij een aanvraag worden met het oog op het waarborgen van de veiligheid gegevens en bescheiden verstrekt over:

a. de belastingen en de belastingcombinaties voor sterkte en stabiliteit van de bouwconstructie en onderdelen daarvan;

b. de uiterste grenstoestand van de bouwconstructie en onderdelen daarvan;

(...)

2. Als de aanvraag betrekking heeft op het veranderen of vergroten van een bestaand bouwwerk, blijkt uit de aangeleverde gegevens, bedoeld in het eerste lid, onder a en b, ook wat de opbouw van de bestaande constructie is en wat de toegepaste materialen zijn.

Dit artikel heeft geen specifieke toelichting.¹²⁴ Deze indieningsvereiste is identiek aan de Mor.¹²⁵ Ook hierin was aangegeven: “*Indien de aanvraag betrekking heeft op de wijziging of uitbreiding van een bestaand bouwwerk blijkt uit de aangeleverde gegevens tevens wat de opbouw van de bestaande constructie is (tekeningen en berekeningen) en wat de toegepaste materialen zijn.*”¹²⁶ Ook hierbij was

¹²³ ABRS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1866, 201705136/1/A1, r.o. 6.2: “*Dat de aanbouw en fundering zijn weergegeven op de bouwtekeningen bij de aanvraag is inherent aan een aanvraag voor een uitbreiding van een bestaand pand en kan op zichzelf niet tot het oordeel leiden dat de aanvraag mede betrekking heeft op de aanbouw en fundering. Als [vergunninghouder] mede omgevingsvergunning had willen aanvragen voor de bestaande aanbouw en fundering of delen daarvan, had dit uitdrukkelijk uit de aanvraag moeten blijken.*”

¹²⁴ Stc. 2020, 64380, p. 736, 737 bevat alleen een algemene toelichting.

¹²⁵ Stc. 2010, 5162.

¹²⁶ Artikel 2.2 lid 2, onder a, onder 2^o Mor.

geen toelichting opgenomen.¹²⁷ In de voorloper van de Mor, het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning,¹²⁸ was deze indieningsvereiste nog niet opgenomen.

De bedoeling van deze indieningsvereiste lijkt te zijn om in geval van veranderen of vergroten van een bestaand bouwwerk toetsing van 'de bestaande constructie' mogelijk te maken. Er staat niet bij dat dit moet gaan om de bestaande constructie die aangepast wordt.

Het is echter de vraag hoe deze indieningsvereisten zich verhouden tot:

- het uitgangspunt dat het bestaande, ongewijzigde deel van een bouwwerk geen onderdeel uitmaakt van het bouwplan en daarom niet relevant is bij de beoordeling van de aanvraag;¹²⁹
- het uitgangspunt dat de verbouwingregels van hoofdstuk 5 van het Bbl alléén van toepassing zijn op de verbouwing, wat impliceert dat het bestaande, ongewijzigde deel van het bouwwerk niet aan die regels kan worden getoetst;
- artikel 8.3b, tweede lid, van het Bkl, waarin is aangegeven dat de omgevingsvergunning alleen wordt verleend als aannemelijk is dat wordt voldaan aan de regels van hoofdstuk 5 van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

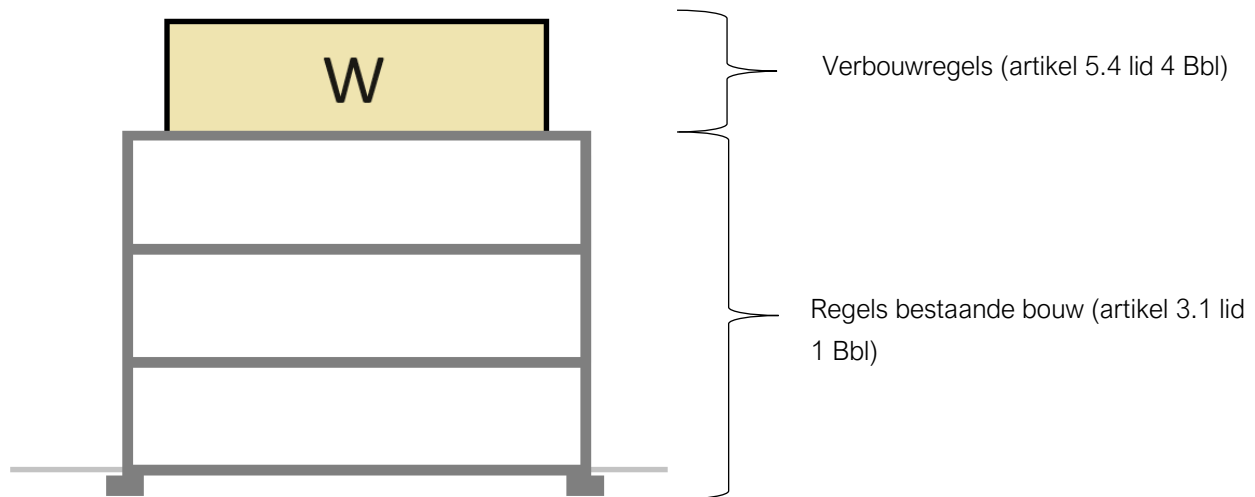
Bij optoppen wordt de bestaande draagconstructie zwaarder belast, doordat er een of meer bouwlagen op het bestaande bouwwerk worden geplaatst. De verbouwingregels zijn volgens artikel 5.4, vierde lid, van het Bbl alleen van toepassing op de vergroting, dus niet op het bestaande, ongewijzigde bouwwerk. Het bestaande bouwwerk maakt geen onderdeel uit van de fysieke bouwingreep, ook als wordt die ten gevolge van de vergroting wel blootgesteld aan een zwaardere belasting. Het zwaarder belasten van een bestaand bouwwerk door het bouwwerk te vergroten met een opbouw betekent niet dat dat de draagconstructie van het bestaande bouwwerk gewijzigd wordt.¹³⁰

¹²⁷ *Stc.* 2010, 5162, p. 40, 41 bevat alleen een algemene toelichting.

¹²⁸ *Stb.* 2002, 409.

¹²⁹ Zie bijvoorbeeld ABRS 3 juli 2019, 201806987/1/A1, ECLI:NL:RVS:2019:2143, r.o. 3.2.

¹³⁰ ABRS 16 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1285, 202001787/1/R4, r.o. "Voor zover de draagconstructie door nieuwe spouwmuren en fundering anders of zwaarder wordt belast, leidt dit op zichzelf niet tot een verandering van de draagconstructie. Als [vergunninghouder] mede omgevingsvergunning had willen aanvragen voor de bestaande aanbouw en fundering of delen."



Figuur 16 - Toetskader in geval van optopping.

Dit toetskader impliceert dat de bestaande draagconstructie enkel getoetst kan worden aan de regels voor bestaande bouw.

De vraag is dan ook: mag het bevoegd gezag bij de beoordeling van een aanvraag omgevingsvergunning voor een verbouwactiviteit ook het bestaande, ongewijzigde bouwwerk toetsen aan de regels voor bestaande bouw? De indieningsvereisten lijken te veronderstellen dat dit is toegestaan. Ook de VNG gaat er van uit dat deze gegevens opgevraagd en getoetst kunnen worden. In reactie op het schrappen van artikel 5.9, tweede lid, van het Bbl heeft de VNG het volgende aangegeven: *“De indieningsvereisten bij een vergunningaanvraag en de toelichting hierop gaan er al vanuit dat de aanvrager ook informatie aanlevert over de bestaande constructie. Omdat de constructieve veiligheid van een (dak)opbouw afhankelijk is van de onderliggende constructie, kan dit ook door gemeenten worden beoordeeld bij de vergunningaanvraag. De aanvrager moet dit dan aannemelijk maken.”*¹³¹ Artikel 8.3b, tweede lid, van het Bkl staat hier echter aan in de weg (zie hierna), omdat dit alleen verwijst naar de verbouwingregels.

Aandachtspunt: Het is niet duidelijk of bij een aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen voor het bouwen van een optopping gegevens en bescheiden ten aanzien van de bestaande onderbouw opgevraagd mogen worden, om die onderbouw te toetsen aan de constructieve regels voor bestaande bouw.

¹³¹ Stb. 2023, 426, p. 41.

8.5 Vergunningverlening

8.5.1 Beoordelingsregels bouwactiviteit

Artikel 8.3b, tweede lid, van het Bkl geeft de beoordelingsregels voor een aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen bij verbouw en verplaatsing. Hierin is aangegeven dat bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor verbouw, die vergunning alleen verleend wordt als aannemelijk is dat wordt voldaan aan de regels van hoofdstuk 5 van het Bbl. Hoofdstuk 5 van het Bbl bevat regels die van toepassing zijn op bouwactiviteiten die het verbouwen en verplaatsen van een bestaand bouwwerk betreffen en op wijziging van een gebruiksfunctie van een bestaand bouwwerk. De weigeringsgrond is limitatief en imperatief,¹³² net zoals dat onder de Wabo en daarvoor onder de Woningwet het geval was.

Uit artikel 8.3b, tweede lid, van het Bkl volgt dat het bestaande, ongewijzigde bouwwerk geen rol kan spelen bij de beoordeling. Immers, er mag bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag enkel getoetst worden aan hoofdstuk 5 van het Bbl. Dat betekent dat de vergunning niet geweigerd mag worden als geconstateerd wordt dat het bestaande bouwwerk waarop de bouwactiviteit plaatsvindt niet langer voldoet aan de regels voor bestaande bouwwerken uit hoofdstuk 3 van het Bbl. Dat betekent bijvoorbeeld dat wanneer als gevolg van de optopping de onderbouw niet aan de constructieve eisen van hoofdstuk 3 van het Bbl voldoet, de vergunning niet kan worden geweigerd. Er moet dan bij de bouw handhavend worden opgetreden wegens het ontstaan van strijdigheid met de rechtstreeks werkende regels van hoofdstuk 3 van het Bbl.

Artikel 8.3b, tweede lid, van het Bkl wijkt af van artikel 2.10, eerste lid, onder a, van de Wabo, waarin slechts was aangegeven dat de vergunning diende te worden geweigerd indien niet aannemelijk gemaakt was dat “het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan *de voorschriften* die zijn gesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 of 120 van de Woningwet.” De zinsnede “de voorschriften” is een ruimere formulering dan artikel 8.3b, tweede lid, van het Bkl, althans een formulering waaruit minder snel de vraag rijst of een dergelijke toetsing is toegestaan. De exactere formulering van artikel 8.3b, tweede lid, van het Bkl schrijft feitelijk geen ander toetskader voor dan 2.10, eerste lid, van de Wabo. Evenwel was het in de praktijk gebruikelijk om bij een aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen in geval van optoppen de onderbouw te toetsen aan de regels van Bouwbesluit 2012.¹³³

¹³² *Stb.* 2020, 400, p. 1090, 1623 en 1624.

¹³³ Zie bijvoorbeeld en ABR 6 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1286, 201705136/1/A1, r.o. 6.3 (al is niet duidelijk aan welk voorschrift uit de bouwregelgeving) en ABR 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3287, 201708195/1/A.

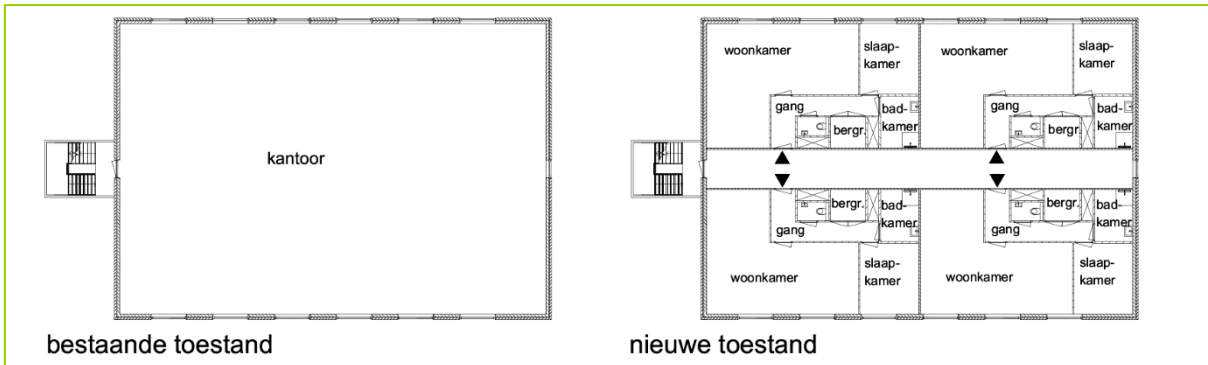
Aandachtspunt: Het is niet duidelijk of de omgevingsvergunning kan worden geweigerd wanneer het bestaande bouwwerk als gevolg van de optopping niet langer voldoet aan hoofdstuk 3 van het Bbl.

8.5.2 *Beoordelingsregels bouwactiviteit in combinatie met gebruiksfunctiewijziging*

Eenzelfde onduidelijkheid speelt bij de wijziging van een gebruiksfunctie die gepaard gaat met vergunningplichtige verbouw. Uit artikel 8.3b, tweede lid van het Bkl volgt dat een gebruiksfunctiewijziging die plaatsvindt in het bestaande bouwwerk op zichzelf niet wordt getoetst bij de beoordeling van de aanvraag. Dat spreekt voor zich, omdat de wijziging van een functie nu eenmaal geen 'verbouw' van een 'bouwwerk' impliceert. De gebruiksfunctiewijziging is wel relevant voor de beoordeling van de eventuele bouwactiviteit. Bij transformatie van een utiliteitsfunctie naar woonfuncties vindt eveneens verandering van de brandcompartimentering plaats.¹³⁴ Wanneer er een verbouwing nodig is om de voor die brandcompartimentering vereiste WBDBO te realiseren, dan is dat op grond van artikel 2.25, eerste lid, en artikel 2.27, eerste lid, van het Bbl vergunningplichtig. Bij de beoordeling van die vergunningplichtige bouwactiviteit is de getransformeerde situatie het uitgangspunt bij de beoordeling; die moet aangegeven zijn op de tekening van de bestaande toestand. Dat wil zeggen dat de transformatie als zodanig geen onderwerp is van de technische beoordeling; er mag niet getoetst worden aan artikel 5.7, eerste lid, van het Bbl. Er mag dus niet getoetst worden aan de regels van hoofdstuk 3 van het Bbl. Het gaat immers enkel om de bouwactiviteit die genoemd wordt in artikel 5.7, derde lid. Hoofdstuk 3 komt daarbij enkel via artikel 5.4, eerste lid, aan de orde, als ondergrens van het reeds verkregen niveau, zoals dat in artikel 5.5, tweede lid, van het Bbl wordt genoemd.

Het bovenstaande betekent bijvoorbeeld dat voor het onderstaande transformatieproject in het kader van de aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen niet getoetst mag worden of de aanwezige vluchtroutes voldoen (die zijn namelijk geen onderdeel van de bouwactiviteit), maar wel of er voldoende WBDBO tussen de woningen aanwezig is (de woningscheidende wanden zijn namelijk wel onderdeel van de bouwactiviteit).

¹³⁴ Dat volgt uit artikel 3.38 lid 5 van het Bbl.



Figuur 17 – Transformatie van kantoor naar woongebouw

8.5.3 Beoordeling bouwactiviteit in combinatie met tijdelijke gebruiksfunctiewijziging

De wijziging van een gebruiksfunctie kan tijdelijk of permanent zijn. In beginsel geldt daar geen ander toetsingsniveau voor. Afdeling 5.4 bevat echter één regel voor een gebruiksfunctiewijziging voor een gebruiksduur korter dan 10 jaar: volgens artikel 5.23, derde lid, is artikel 5.23, eerste lid, in dat geval niet van toepassing. Dat wil zeggen dat de in het eerste lid aangegeven eis ter bescherming tegen geluid van buiten niet van toepassing is op een tijdelijke wijziging van de gebruiksfunctie van een bouwwerk. Zie daarvoor verder [paragraaf 7.2.6](#).

In de omgevingsvergunning voor bouwen kan een dergelijke functiewijziging feitelijk niet aan de orde komen. Als gevolg van de tijdelijke functiewijziging zal er immers slechts hooguit een bouwactiviteit *niet* uitgevoerd hoeft te worden, namelijk het verbeteren van de geluidwering van de gevel. Er hoeft dan ook niet aannemelijk gemaakt te worden dat er wat dit betreft aan een regel wordt voldaan; dat geldt alleen voor de vergunningplichtige bouwactiviteiten. Het is zoals in de voorgaande paragraaf overwogen niet mogelijk om in het kader van een aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen te toetsen of de functiewijziging aan alle eisen voldoet.

Dat betekent dat het bevoegd gezag dit niet preventief kan controleren, maar slechts achteraf.¹³⁵ Dat wil zeggen: na afloop van de een periode van 10 jaar. Het Bbl bevat verder geen regels over wat er geldt aan het einde van deze gebruiksduur. Het is in ieder geval niet mogelijk om hieromtrent een voorschrift aan vergunning te verbinden, omdat dit ziet op gebruik. Een gebruiksvoorschrift kan niet een omgevingsvergunning voor bouwen worden verbonden (zie hierna).¹³⁶

¹³⁵ Dat zou overigens ook gelden als de regel in geval van permanente functiewijziging wél van toepassing was, maar er zonder bouwkundige maatregelen aan werd voldaan.

¹³⁶ Dat was ook onder de Woningwet en onder de Wabo al het geval. Zie bijvoorbeeld ABRS 30 augustus 2006, 200508646/1, ECLI:NL:RVS:2006:A7165 en ABRS 12 december 2018, 201801001/1/A1, ECLI:NL:RVS:2018:4047.

8.5.4 Vergunningvoorschriften

Aan een omgevingsvergunning voor bouwen kunnen vergunningvoorschriften worden verbonden. Het is verboden om te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning.¹³⁷

Er moet onderscheid gemaakt worden tussen drie types vergunningvoorschriften:

- a) vergunningvoorschriften die dienen als invulling of nadere uitwerking van de regels van het Bbl (maatwerkvoorschriften),
- b) vergunningvoorschriften die zien op de beoordeling of aan de regels wordt voldaan,
- c) vergunningvoorschriften van administratieve aard.

Ad a – Maatwerkvoorschriften in de vorm van vergunningvoorschriften

De eerste categorie vergunningvoorschriften betreft een in de omgevingsvergunning gesteld maatwerkvoorschrift. Artikel 4.5, eerste lid, van de Ow bepaalt dat bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 onderwerpen kunnen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen of voorschriften aan een omgevingsvergunning kan verbinden.

Artikel 8.3d van het Bkl bepaalt: *Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een bouwactiviteit, zijn op het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning de artikelen 4.5, 4.6, 5.3a, 7.5 en 7.23 van het Besluit bouwwerken leefomgeving van overeenkomstige toepassing. Hoofdstuk 3 van het Bbl (bestaande bouw) is hierbij niet benoemd.* Dat betekent dan geen verdergaand maatwerk kan worden gesteld dan op grond van de regels van het Bbl toegelaten is.

Artikel 5.3a, eerste lid, van het Bbl geeft aan dat een vergunningvoorschrift gesteld kan worden over de regels met betrekking tot geluidwering bij weg- spoor- of industriegeluid (artikel 5.23 en artikel 5.23a). Die regels zijn alleen van toepassing bij functiewijziging. Omdat de functiewijziging als zodanig niet getoetst mag worden bij de beoordeling van de aanvraag, is het alleen mogelijk om hierover een vergunningvoorschrift te stellen wanneer er een vergunningplichtige bouwactiviteit in de uitwendige scheidingsconstructie plaatsvindt.

Er is in een aanvraag omgevingsvergunning voor verbouw van een bestaand bouwwerk geen relatie te leggen met de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften/vergunningvoorschriften te stellen op grond van hoofdstuk 3 van het Bbl (bestaande bouw). Dat betekent bijvoorbeeld dat het niet mogelijk is om een vergunningvoorschrift op grond van artikel 3.7, tweede lid, van het Bbl. Daarin is bepaald dat een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld die inhoudt dat er voor een bestaand bouwwerk een hoger niveau moet worden gerealiseerd dan vereist is op grond van de regels voor bestaande bouwwerken. Dat

¹³⁷ Artikel 5.5 lid 2 Ow.

niveau mag dan niet hoger liggen dan niveau nieuwbouw. Bovendien moet de noodzaak van het hogere niveau gemotiveerd worden. Voorstelbaar is dat een optopping een aanleiding zou kunnen zijn voor die noodzaak. Een maatwerkvoorschrift tot het realiseren van een hoger niveau mag echter pas na voltooiing van de optopping worden gesteld, omdat het gerealiseerde bouwplan op dat moment onderdeel van het bestaande bouwwerk is (zie [paragraaf 6.8](#)). De consequentie van de mogelijkheid om achteraf een hoger niveau te eisen is wel dat de rechtszekerheid van een omgevingsvergunning voor bouwen in geval van verbouw geringer is dan in geval van nieuwbouw.

Aandachtspunt: De rechtszekerheid van een omgevingsvergunning voor verbouw is geringer dan een omgevingsvergunning voor nieuwbouw, omdat alleen achteraf op grond van artikel 3.7 lid 2 Bbl een hoger niveau geëist kan worden.

Artikel 5.4, eerste lid, van het Bbl geeft aan dat op het verbouwen van een bouwwerk de regels van hoofdstuk 4 van toepassing zijn.¹³⁸ In de toelichting is hierbij aangegeven: “*Omdat de nieuwbouwwegels van hoofdstuk 4 van overeenkomstige toepassing zijn bij verbouw behalve de in dat hoofdstuk genoemde uitzonderingen ook de in afdeling 4.1 gestelde algemene regels van toepassing (toepassingsbereik, maatwerkvoorschriften, maatwerkregels, tijdelijke bouwwerken).*”¹³⁹ Dat betekent dat het ook mogelijk is om van de in artikel 4.5 van het Bbl maatwerkvoorschriften te stellen. Daarbij zal echter op grond van artikel 5.4 rekening gehouden moeten worden met het rechtens verkregen niveau.

Ad b – Voorschriften met betrekking tot beoordeling

Artikel 5.34, eerste lid, van de Ow bepaalt dat aan een omgevingsvergunning de voorschriften worden verbonden die nodig zijn voor de regels, bedoeld in de artikelen 5.18, 5.19, 5.30 en 5.31. De verwijzing naar artikel 5.18 Ow, gelezen in samenhang met artikel 5.83b Bkl, impliceert dat er voorschriften mogen worden gesteld die nodig zijn voor de regels van hoofdstuk 5 Bbl.

Artikel 8.3c van het Bkl geeft de regels voor het stellen van voorschriften over uitgestelde aanvraagvereisten op initiatief van de aanvrager (lid 1) of het bevoegd gezag (lid 2). Op grond hiervan kunnen er aan een omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden ten aanzien van het moeten overleggen van bijvoorbeeld attesten, testrapporten en dergelijke.

Het opnemen van dergelijke voorschriften is gebruikelijk en onmisbaar voor het efficiënt kunnen beoordelen van een bouwplan. Het is allereerst onmogelijk om preventief tot op detailniveau een bouwplan te kunnen beoordelen. Dat is ook de reden van de voorgeschreven aannemelijkheidstoets, in

¹³⁸ Met de toevoeging dat uitgegaan moet worden van het rechtens verkregen niveau, tenzij in afdeling 5.3 anders is bepaald.

¹³⁹ *Stb.* 2018, 291, p. 444.

plaats van een 'volle' toets. Als er een 'volle' toets uitgevoerd zou moeten worden in plaats van een aannemelijkheidstoets zou dit een "verlammende bureaucratische" uitwerking op het hele bouwproces hebben. Dat zou een zeer intensieve beoordeling en controle vragen en zou nagenoeg evenveel tijd vergen als het ontwerpen van het bouwplan zelf. Dat is de reden waarom niet tot op het hoogste detailniveau aangetoond te worden dat aan de bouwregelgeving wordt voldaan.¹⁴⁰ Dat laat onverlet dat het bevoegd gezag in een vergunningvoorschrift mag vragen om detailinformatie later aan te leveren. Het gaat dan vaak om kritische onderdelen, zoals eigenschappen van constructies in relatie tot brandveiligheid.

Het is bovendien niet gebruikelijk dat bij de aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen een bouwplan al zo ver op detailniveau is uitgewerkt dat de eigenschappen van constructies en materialen op detailniveau overgelegd kunnen worden. Ook dat legitimeert dat pas bij de uitvoering pas detailinformatie wordt ingediend.

Van belang is dan wel dat het gaat om uitgestelde indieningsvereisten; het gaat om de aannemelijkheidstoets dat het bouwplan voldoet aan de regels van het Bbl. Het gaat er niet om dat de uiteindelijk gerealiseerde bouwactiviteit voldoet aan de regels van het Bbl. Voor het aannemelijk maken dat het bouwplan voldoet aan de regels ligt de bewijslast bij de aanvrager van de vergunning; dat volgt uit artikel 4:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Voor het vaststellen van een overtreding dat het resultaat van de bouwactiviteit niet voldoet aan de vergunning of de regels van het Bbl ligt de bewijslast bij het bevoegd gezag; dat volgt uit artikel 3:2 van de Awb. Het opnemen van een vergunningvoorschrift mag niet leiden tot omkering van de bewijslast bij de vraag of er is gebouwd conform de regels. De grens tussen aannemelijk moeten maken dat het bouwplan voldoet en aannemelijk moeten maken dat het resultaat van de bouwactiviteit voldoet is echter dun.¹⁴¹

De goedkeuring op later ingediende gegevens en bescheiden wordt overigens niet gezien als een besluit;¹⁴² dat betekent dat hieromtrent geen rechtsbescherming bestaat. Afkeuring wordt daarentegen wel gezien als besluit,¹⁴³ dat betekent dat hieromtrent wel rechtsbescherming bestaat.

¹⁴⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 29392, nr. 6, p. 7-10, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 392, nr. 8, p. 3, *Kamerstukken II* 2004/05, 29392, nr. 9, p. 14, 15

¹⁴¹ Daarin verschilt overigens ook de preventieve toetsing bij de aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen met de verklaring van de kwaliteitsborger bij de gereedmelding. De preventieve toetsing door het bevoegd gezag richt zich op het bouwplan, de verklaring van de kwaliteitsborger op de gerealiseerde bouwactiviteit.

¹⁴² ABRS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3287, 201708195/1/A1, r.o. 3.1, Rb. Zeeland-West-Brabant 16 maart 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:1862, r.o. 5.3.

¹⁴³ Rb. Midden-Nederland 20 februari 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:747, r.o. 7.

Ad c – Vergunningvoorschriften van administratieve aard

Artikel 8.3e van het Bkl luidt als volgt: *Tenzij het gaat om een voorschrift als bedoeld in artikel 8.3c of om een voorschrift dat op grond van artikel 8.3d aan een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit kan worden verbonden, kunnen alleen voorschriften van administratieve aard aan de omgevingsvergunning worden verbonden.*

Als een voorschrift niet is terug te voeren op de bevoegdheid tot het stellen van een maatwerkvoorschrift en niet ziet onder uitgestelde indiening, dan mag dit slechts administratief van aard zijn. Volgens de toelichting op het Bkl volgt deze systematiek ook al uit de artikelen 6, eerste lid, van de Woningwet en 2.22 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en wordt nu in artikel 8.3e geëxpliciteerd.¹⁴⁴

8.6 Verhouding tussen vergunning en rechtstreeks werkende regels

Het is verboden om af te wijken van een verleende omgevingsvergunning. Dat volgt al uit artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet. Bouwen in afwijking van de vergunning is hetzelfde als bouwen zonder vergunning.¹⁴⁵ Bouwen in afwijking van de vergunning is in beginsel alleen toegestaan wanneer de afwijking valt onder de regels van vergunningvrij bouwen.¹⁴⁶ Uit jurisprudentie lijkt evenwel te volgen dat in bepaalde gevallen ondergeschikte bouwtechnische afwijkingen ten opzichte van wat is vergund ook zijn toegestaan.¹⁴⁷

De regels voor verbouw hebben rechtstreekse werking.¹⁴⁸ Deze rechtstreekse werking volgt (anders de Woningwet) niet uit een verbodsbepaling, maar kan afgeleid worden uit artikel 5.1 Bbl (toepassingsbereik: activiteiten), artikel 5.3 Bbl (toepassingsbereik: normadressaat) en artikel 18.2 lid 1 Ow. De toelichting op het Bbl geeft wat dit betreft het volgende aan: *“De regels die in dit besluit zijn opgenomen zijn rechtstreeks geldend. Dit blijkt uit het feit dat naar aanleiding van enig handelen of nalaten in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet opgetreden kan worden door het bestuursorgaan bij wie de handhavingstaak ligt. Dit impliceert daarmee ook meteen dat de normadressaat gehouden is te voldoen aan alle regels die bij of krachtens de wet gesteld zijn. Dit geldt niet alleen voor het overtreden van verboden, maar ook voor het nalaten te voldoen aan geboden.”*¹⁴⁹

Opvallend is dat de relatie met een omgevingsvergunning niet langer uitdrukkelijk geregeld is. Artikel 1b, eerste lid, van de Woningwet bepaalde: *“Tenzij een omgevingsvergunning voor het bouwen van een*

¹⁴⁴ Stb. 2020, 400, p. 1624.

¹⁴⁵ Vergelijk *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. p. 93.

¹⁴⁶ ABRS 12 juni 2013, 201209623/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:CA2891, r.o. 5.2.

¹⁴⁷ Zie bijvoorbeeld ABRS 24 september 2008, 200800185/1, ECLI:NL:RVS:2008:BF2135, r.o. 2.2. Vergelijk ook *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, nr. 6, p. 21, 22.

¹⁴⁸ Stb. 2018, 291, p. 162, 175, 185.

¹⁴⁹ Stb. 2018, 291, p. 199.

bouwwerk het uitdrukkelijk toestaat, is het verboden een bouwwerk te bouwen, voor zover daarbij niet wordt voldaan aan de op dat bouwen van toepassing zijnde voorschriften (...)." Daarmee werd tot uitdrukking gebracht dat een omgevingsvergunning prevaleert boven de regels die van toepassing zijn op een (ver)bouwactiviteit. Deze verhouding was in de Woningwet opgenomen na kritiek vanuit de Tweede Kamer op het wetsvoorstel waarin eveneens deze rechtstreekse werking was opgenomen. Een bouwvergunning zou volgens de Tweede Kamer schijnzekerheid impliceren, omdat de situatie zich kan voordoen dat ondanks de verleende vergunning gebouwd wordt in strijd met de regels.¹⁵⁰ De Minister bevestigde dat: *"Het huidige stelsel waarin op basis van met de bouwregelgeving strijdige bouwvergunningen gebouwd kan worden in strijd met die regelgeving (omdat er in die gevallen, bij het ontbreken van een regeling van de verhouding tussen de bouwvoorschriften en de bouwvergunning, in de jurisprudentie van wordt uitgegaan dat de bouwvergunning prevaleert boven de bouwvoorschriften) komt met het wetsvoorstel dus aan zijn eind."*¹⁵¹ De rechtszekerheid die daarbij was gediend was volgens de Minister vooral die van derden, niet die van de vergunninghouder.¹⁵² Degene die bouwt dient volgens de Minister te beseffen dat hij zelf verantwoordelijk is en dat de vergunningverlening van relatieve betekenis is, die hem niet van die eigen verantwoordelijkheid ontslaat.¹⁵³ De kritiek in de Tweede Kamer bleef echter bestaan,¹⁵⁴ waarop het wetsvoorstel wat dit betreft werd aangepast. De vergunning prevaleerde in het gewijzigde voorstel boven de rechtsreeks werkende regels.¹⁵⁵ De toelichting gaf aan: *"De inhoudelijke wijzigingen strekken in de eerste plaats tot het in de Woningwet vastleggen dat de bouwvergunning prevaleert indien de bouwvergunning en de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2003 met elkaar conflicteren (onderdelen B, C en F). In dat geval wordt de aanvrager van de bouwvergunning beschermd en mag hij bouwen conform de bouwvergunning. De overheid kan hem in dat geval derhalve niet aanspreken op naleving van de nieuwbouwvoorschriften voor zover de bouwvergunning daarvan afwijkt. Het gaat hierbij om een relatieve voorrangsregeling die betrekking heeft op de verhouding tussen overheid en vergunningaanvrager."*¹⁵⁶ De vergunning prevaleerde daarmee boven de rechtstreeks werkende regels van het Bouwbesluit. Het moest dan wel gaan om een uitdrukkelijke afwijking.¹⁵⁷

De toelichting op het Bbl geeft geen antwoord op de vraag waarom de zinsnede die de verhouding met de omgevingsvergunning regelt niet is opgenomen in het Bbl. De bedoeling van de wetgever is dan ook niet helder. Was het de bedoeling om aan de regels van het Bbl rechtstreekse werking te verlenen,

¹⁵⁰ *Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr. 6, p. 2-3.*

¹⁵¹ *Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr. 6, p. 12, 13.*

¹⁵² *Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr. 6, p. 13.*

¹⁵³ *Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr. 6, p. 25.*

¹⁵⁴ *Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr. 9, p. 1, 2.*

¹⁵⁵ *Kamerstukken II 2004/05, 29 392, nr. 10, later nog gewijzigd in Kamerstukken II 2005/06, 29 392, nr. 13.*

¹⁵⁶ *Kamerstukken II 2004/05, 29 392, nr. 10, p. 4.*

¹⁵⁷ Zie bijvoorbeeld ABRS 11 juli 2012, 201113357/1/A1, ECLI:NL:RVS:2012:BX1099.

ongeacht een verleende vergunning? Dan zou de rechtszekerheid van een omgevingsvergunning gereduceerd zijn. Met het oog op de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb), waarbij er geen preventieve toetsing door het bevoegd gezag plaatsvindt, zou dat geen onlogische keuze zijn. Echter, de Wkb is alleen voor gevolgklasse 1 voor nieuw te bouwen bouwwerken in werking getreden. Voor alle bouwactiviteiten die vergunningplichtig zijn en komende tijd nog blijven zou dat een minder voor de hand liggende keuze zijn, althans een keuze die toelichting behoeft. Die toelichting is niet gegeven.

De vraag is wat daaruit afgeleid kan worden en wat er bij strijdigheid tussen vergunning en regels prevaleert: een omgevingsvergunning (met het oog op rechtszekerheid voor de vergunninghouder), of de rechtstreeks werkende regels. Mede met het oog op oudere jurisprudentie,¹⁵⁸ die gewezen is vóórdat in de Woningwet werd bepaald dat de vergunning prevaleerde boven de regels, zou niet onlogisch zijn dat de vergunning nog steeds prevaleert. Dat volgt nu eenmaal uit de rechtszekerheid die een verleende vergunning inhoudt. Het zou mede gezien de parlementaire geschiedenis van de Woningwet voor de hand liggen dat dit ook in de wetsteksten tot uitdrukking wordt gebracht.

Aandachtspunt: De relatie tussen enerzijds de omgevingsvergunning en anderzijds de rechtstreeks werkende regels van het Bbl is niet helder.



Vergelijking: optoppen grondgebonden woning

Het bouwen van een grondgebonden woning valt onder gevolgklasse 1 en is daarom op grond van artikel 2.27 lid 1a Bbl vergunningvrij. Optoppen van een bestaande grondgebonden woning is het vergroten van een bestaand bouwwerk; dat valt onder 'verbouw'. Verbouw is in artikel 2.17 lid 4 van het Bbl uitgezonderd van het stelsel voor kwaliteitsborging. Dat betekent dat wat in dit hoofdstuk wordt beschreven ook van toepassing is op het optoppen van een grondgebonden woning. Er is hiervoor een omgevingsvergunning vereist, omdat een optopping doorgaans hoger zal zijn dan 5 meter boven het aansluitend terrein (artikel 2.25 Bbl).

¹⁵⁸ ABRS 4 december 2002, 200202171/1, ECLI:NL:RVS:2002:AF1429.

Bibliografie

Bibliografie

Literatuur

- *Actieprogramma deregulering (woning)bouwregelgeving*, Ministerie van VROM 1983.
- Adviescommissie Toepassing en Gelijkwaardigheid Bouwvoorschriften (ATGB), advies 1909 (verbouwniveau brandwerende doorvoering), 24 juli 2019.
- M.I. Berghuis e.a., *Praktijkboek Besluit bouwwerken leefomgeving*, Vakmedia B.V., Alphen a/d Rijn:2021.
- L.B. Cohen e.a., *Leidraad bij het samenstellen van eene verordening, als bedoeld in artikel 1 der Woningwet*, N. Samsom, Alphen a/d Rijn: 1904.
- Bouwverordening gemeente Amsterdam 1939.
- J. in't Hout, *Tijdschrift voor bouwrecht* 2009/107, noot bij ABRS 4 maart 2009, 200803770/1 (bouwvergunning Breda).
- *Infoblad Bouwbesluit 2012: verbouw en functiewijziging*, Ministerie BZK 2013.
- J.P. Mazure e.a., *Model-bouwverordening 1952. Rapport van de Studiecommissie Bouwvoorschriften*, Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf, 's-Gravenhage 1952
- Model-bouwverordening VNG 1965.
- J.C. Huijzer, 'Vergroten bestaand brandcompartiment', *Bouwkwaliteit in de Praktijk* 2023/03, p. 39-41.
- J.C. Huijzer, 'Vergroten schuren tot woning met garage', *Bouwkwaliteit in de Praktijk* 2020/04, p. 27 t/m 29.
- W.F.P. Veldman en J.C. Huijzer, 'Transformatie en verblijfsgebieden', *Bouwkwaliteit in de Praktijk* 2018/08.

Parlementaire stukken

- *Kamerstukken II* 1899/1900, 74, nr. 2.
- *Kamerstukken II* 1929/30, 297, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 1929/30, 297, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 1955/56, 4234, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 1986/87, 20 066, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 1998/99, 26 734, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, nr. 6.
- *Kamerstukken II* 2004/05, 29 392, nr. 8.

- *Kamerstukken II 2004/05, 29 392, nr. 9.*
- *Kamerstukken II 2004/05, 29 392, nr. 10.*
- *Kamerstukken II 2005/06, 29 392, nr. 13.*
- *Kamerstukken II 2005/06, 29 392, nr. 14.*
- *Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3.*
- *Kamerstukken II 2008/09, 31 722, nr. 3.*
- *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.*
- *Kamerstukken II 2016/17, 32 757, nr. 137.*
- *Kamerstukken II 2017/18, 28 325, 30 196, nr. 171.*
- *Kamerstukken II 2018/19, 32 757 en 32 847, nr. 151.*
- *Kamerstukken II 2022/23, 32 847, nr. 1038.*
- *Kamerstukken II 2023/24, 32 847, nr. 1104.*
- *Kamerstukken II 2022/23, 28 325, nr. 251.*

Staatsbladen

- *Stb. 1901, 158.*
- *Stb. 1931, 266.*
- *Stb. 1962, 287.*
- *Stb. 1991, 439.*
- *Stb. 1991, 681.*
- *Stb. 2001, 410.*
- *Stb. 2001, 518.*
- *Stb. 2002, 203.*
- *Stb. 2002, 409.*
- *Stb. 2002, 516.*
- *Stb. 2007, 27.*
- *Stb. 2008, 327.*
- *Stb. 2009, 324.*
- *Stb. 2009, 393.*
- *Stb. 2010, 143.*
- *Stb. 2011, 416.*
- *Stb. 2017, 494.*
- *Stb. 2018, 291.*
- *Stb. 2020, 189.*

- *Stb.* 2020, 400.
- *Stb.* 2021, 147.
- *Stb.* 2022, 145.
- *Stb.* 2023, 113.
- *Stb.* 2023, 426.

Staatscourant

- *Stc.* 2010, 5162.
- *Stc.* 2020, 64380.

Jurisprudentie

- ABRS 19 juni 2002, 200101406/1, ECLI:NL:RVS:2002:AE4293.
- ABRS 4 december 2002, 200202171/1, ECLI:NL:RVS:2002:AF1429.
- ABRS 13 september 2006, 200510340/1, *TBR* 2009/107.
- ABRS 30 augustus 2006, 200508646/1, ECLI:NL:RVS:2006:A7165.
- ABRS 24 september 2008, 200800185/1, ECLI:NL:RVS:2008:BF2135.
- ABRS 4 maart 2009, 200803770/1, *BR* 2007/7.
- ABRS 11 juli 2012, 201113357/1/A1, ECLI:NL:RVS:2012:BX1099.
- ABRS 27 maart 2013, 201205601/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7446.
- ABRS 12 juni 2013, 201209623/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:CA2891.
- ABRS 4 maart 2015, 201405599/1/A1, ECLI:NL:RVS:2015:640.
- ABRS 18 november 2015, 201407788/1/A1, ECLI:NL:RVS:2015:3561.
- ABRS 5 juli 2017, 201604205/1/A1, ECLI:NL:RVS:2017:1770.
- ABRS 28 februari 2018, 201609943/1/A1, ECLI:NL:RVS:2018:699.
- ABRS 6 juni 2018, 201705136/1/A1, ECLI:NL:RVS:2018:1866.
- ABRS 10 oktober 2018, 201708195/1/A1, ECLI:NL:RVS:2018:3287.
- ABRS 28 november 2018, 201707469/1/A1, ECLI:NL:RVS:2018:3864 .
- ABRS 12 december 2018, 201801001/1/A1, ECLI:NL:RVS:2018:4047.
- ABRS 3 juli 2019, 201806987/1/A1, ECLI:NL:RVS:2019:2143.
- ABRS 22 april 2020, 201905999/1/R3, ECLI:NL:RVS:2020:1114.
- ABRS 6 juni 2021, 201705136/1/A1, ECLI:NL:RVS:2021:1286.
- ABRS 16 juni 2021, 202001787/1/R4, ECLI:NL:RVS:2021:1285.
- ABRS 8 september 2021, 202002644/1/R4, ECLI:NL:RVS:2021:2027.
- ABRS 1 maart 2023, 202107337/1/R1, ECLI:NL:RVS:2023:752.



- ABRS 13 december 2023, 202206700/1/R1, ECLI:NL:RVS:2023:4640.
- Hof Den Haag 22 augustus 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:2331.
- Rb. Zwolle-Lelystad 19 april 2012, ECLI:NL:RBZLY:2012:BW3661.
- Rb. Midden-Nederland 20 februari 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:747.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 16 maart 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:1862.



OVER NIEMAN DE RAADGEVENDE INGENIEURS

Nieman Raadgevende Ingenieurs is al sinds 1988 dé partner voor complexe vraagstukken in de gebouwde omgeving.

Wij geven bouwfysisch en installatietechnisch advies in elke fase van het bouwproces: van initiatief tot ontwerp en ontwikkeling, realisatie en exploitatie. Dit doen wij voor nieuwbouwprojecten in de grootschalige woning- en utiliteitsbouw, verbouw, transformatie en renovatie van bestaande gebouwen. Ook voeren we op het gebied van verduurzaming en brandveiligheid beleidsadvies, -onderzoek en normontwikkeling uit. Onze relaties omvatten de volledige bouwkolom: (ontwikkellende) bouwbedrijven, woningcorporaties, projectontwikkelaars, gebouweigenaren, architecten, leveranciers/conceptontwikkelaars en overheden.

Wij hechten veel waarde aan het daadwerkelijk realiseren van veilige, gezonde, duurzame en comfortabele woon-, werk-, en recreatieomgeving. Voor een optimale samenwerking is écht partnerschap van belang: dit vergt een investering van beide partijen. Daarom bouwen wij aan langdurige relaties met onze klanten. Wij zien uw klanten (vaak de eindgebruiker) als onze klanten en dragen graag bij aan het gewenste en optimale resultaat van uw projecten.

Met diepgaande kennis van regelgeving en fysica in combinatie met praktische bouwplaatskennis dragen onze ingenieurs bij aan een optimaal, maakbaar ontwerp: robuuste kwaliteit, kostenefficiënt en goede bouwtechnische details.

Nieman Raadgevende
Ingenieurs B.V.

info@nieman.nl
www.nieman.nl

Vestiging Utrecht

Atoomweg 400
3542 AB Utrecht
Postbus 40217
3504 AA Utrecht
030 241 34 27

Vestiging Zwolle

Dr. van Lookeren Campagneweg 16
8025 BX Zwolle
Postbus 40147
8004 DC Zwolle
038 467 00 30

Algemene gegevens

KVK 30086383
BTW NL008969541B01
IBAN NL94 INGB 0004 2577 92



www.NIEMAN.nl

**WIJ MAKEN GEBOUWEN EN HUN OMGEVING
BETER: VEILIG, DUURZAAM EN COMFORTABEL**