

VERBOUW EN RECHTENS VERKREGEN NIVEAU

De begrippen 'verbouw' en 'rechtens verkregen niveau' zorgen vaak voor hoofdbreken bij de beoordeling van vergunningaanvragen. Welk niveau moet nu toegepast worden: het nieuwbouwniveau, het niveau voor bestaande bouw of iets er tussenin? BOB-docenten ABW Jan Loogman en Patrick van Loon namen in een workshop tijdens het jaarcongres van de Vereniging BWT Nederland de bezoekers mee in hoe deze begrippen betrokken moeten worden in de plantoetsing.

TEKST FRANK DE GROOT

BEELD JAN HAGEN

Het verbouwniveau is sinds het eerste Bouwbesluit 1992 regelmatig gewijzigd. Patrick van Loon, docent BOB-KOB (opleider in de bouw en infra) voor ABW-1 en ABW-2 Bbl en Toezichthouder nieuwe stijl, toont de volle zaal de veranderingen: "In Bouwbesluit 1992 was het verbouwniveau gelijk aan nieuwbouw, maar in Bouwbesluit 2003 werd het al 'nieuwbouwniveau, tenzij ontheffing gemeente' en in Bouwbesluit 2012 werd gesproken van het 'rechtens verkregen

niveau, tenzij de kwaliteit hoger is'. Die systematiek zie je nu nog in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)."

Patrick is tevens Teamleider Vergunningen bij de Gemeente Rotterdam en komt direct met twee voorbeelden: "Een oud belastingkantoor zou verbouwd gaan worden tot studentenwoningen. Destijds was nog de eis dat een verbouwing moest voldoen aan de nieuwbouweisen. Mijn voorgangers hebben toen overwogen waarom een ontheffing van de lift-eis niet



BOB-docenten ABW Jan Loogman (rechts) en Patrick van Loon (links) brengen helderheid in de begrippen 'verbouw' en 'rechtens verkregen niveau'.

zou kunnen. Er zouden immers studenten in komen wonen en die kunnen doorgaans prima trappenlopen. Uiteindelijk is het pand inderdaad verbouwd tot studentenwoningen, maar zijn er toch liften in gekomen. Wel zo fijn als je je huisraad verhuist en je moet naar de zesde verdieping.”

“Ander voorbeeld: men moest twee oude woningen slopen, want er lagen nog bommen uit WO II onder die steeds instabiel werden. De beganegrondvloer van de woningen lag op 1 meter om inkijk vanaf de straat te voorkomen. Dus een voordeur met geveltrappetje. We dachten aanvankelijk met een ‘artikel 5-procedure’ (we zien het maar door de vingers) om de eisen voor integrale toegankelijkheid heen te werken. De nieuwe woningen moesten immers voldoen aan de nieuwbouweisen. Uiteindelijk heeft de architect het probleem anders opgelost, maar het geeft wel aan dat je als bevoegd gezag soms wat rekbaar om wilt gaan met de regels. En de bommen zijn veilig verwijderd.”

RECHTENS VERKREGEN NIVEAU

“Als je aan tien mensen vraagt wat het rechtens verkregen niveau is, krijg je twaalf verschillende niveaus”, zegt Jan Loogman gekscherend. Datzelfde geldt voor verbouw of nieuwbouw. Het begint al bij de fundering: moet ik die laten liggen om ‘verbouw’ te zijn? Of moet er ook een stuk gevel blijven staan? Dan moeten we eerst goed kijken naar de definitie van verbouw in hoofdstuk 5 van het Bbl: *‘Verbouwen: gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten, anders dan vernieuwen na sloop waarbij alleen de oorspronkelijke fundering resteert.’*

Jan legt uit: “De verbouweisen gelden dus alleen voor het gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten van een bestaand gebouw. Als alleen de fundering resteert, is er geen sprake van ‘gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten’ en is alles boven de fundering nieuwbouw. Staat er echter bijvoorbeeld nog een gevel op de oude fundering, dan is er sprake van verbouw. Overigens valt het geheel vernieuwen van een woning op een bestaande fundering daardoor ook onder kwaliteitsborging, alleen verbouw is immers uitgesloten.” Maar, hoeveel moet er blijven staan van bijvoorbeeld een gevel? Eén steen, of een hele wand? “Daar voorziet de regelgeving niet in”, erkent Patrick. “Daardoor is er vaak veel discussie, ook binnen gemeentelijke afdelingen.” Iemand uit de zaal vraagt zich af: “Stel dat je de voorgevel laat staan, maar die valt om door een storm. Moet je dan ineens aan de nieuwbouweisen voldoen?” Jan reageert: “Dan ben je niet meer aan het verbouwen en wijk je ook af van de verleende vergunning. Dan gelden dus de regels voor nieuwbouw, waaronder dan ook de regels voor BENG en MPG. Het verbouwen valt niet onder de Wkb. Maar wordt het uiteindelijk toch geen verbouw, dan zal ook een kwaliteitsborger moeten worden ingeschakeld.”

BIJZONDERHEDEN VERBOUWEISEN

Jan legt uit dat bij verbouwingen van woonfuncties voor particulier eigendom artikel 4.9 (waarin de uitzonderingen op de



Patrick van Loon: “Hoeveel gevel moet je laten staan op een oude fundering om te spreken over verbouw? Daar voorziet de regelgeving niet in. Daardoor is er vaak veel discussie, ook binnen gemeentelijke afdelingen.”

nieuwbouw zijn geregeld) ook geldt: “Vaak gaat het hier verkeerd. Want dan zijn bepaalde regels, net als bij nieuwbouwwoningen voor particulier eigendom, niet van toepassing. Zo vervallen bij die nieuwbouwwoningen onder andere de eisen in afdeling 4.6 voor toegankelijkheid en bereikbaarheid, waaronder de vrije doorgang.”

Jan noemt nog meer uitzonderingen. Ook de regels voor het aanwezig zijn van de badruimte, buitenberging en buitenruimte in de paragrafen 4.5.4, 4.5.5 en 4.5.6 zijn niet van toepassing. Maar er zijn meer gevolgen: voor afscheidingen van

Verbouwsystematiek

Voor het verbouwen van bouwwerken zijn de nieuwbouwwetregels van hoofdstuk 4 van het Bbl van toepassing. Daarin wordt in plaats van het in die regels bedoelde niveau van eisen uitgegaan van het in artikel 5.5 bedoelde rechtens verkregen niveau, tenzij in afdeling 5.3 anders is bepaald. Bij het rechtens verkregen niveau is het kwaliteitsniveau van een bouwwerk of gedeelte daarvan na een verbouwing niet lager dan het toegestane kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan die verbouwing. Het rechtens verkregen niveau is dus het actuele kwaliteitsniveau direct voor de verbouwing met als minimum het niveau bestaande bouw en als maximum nieuwbouw. Is er geen actueel kwaliteitsniveau, dan is het rechtens verkregen niveau gelijk aan het niveau bestaande bouw (hoofdstuk 3).

Particulier opdrachtgeverschap versus verbouweisen artikel 4.9 gaat voor. Dat wil zeggen dat bij verbouw voor onder andere toegankelijkheid en vrije doorgang uitgegaan mag worden van de regels voor bestaande bouw.



Jan Loogman: "Als alleen de fundering resteert, is er geen sprake van 'gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten' en is alles boven de fundering nieuwbouw. Staat er echter nog een gevel op de oude fundering, dan is er sprake van verbouw."

vloeren, trappen en hellingbanen, het veilig overbruggen van hoogteverschillen, daglicht, afmetingen van verblijfsgebied en verblijfsruimte, toiletruimte, opstelplaatsen en vrije doorgang vluchtroute gelden de regels voor bestaande bouw. Voor alle duidelijkheid: dan geldt het rechtens verkregen niveau dus wel, alleen is de bovengrens dan het maximaal voorgeschreven niveau bij de woonfunctie voor particulier opdrachtgeverschap. En dat is het niveau nieuwbouw. Een andere uitdaging kan het bepalen van het rechtens verkregen niveau zijn als er geen brongegevens meer zijn van een bouwwerk. Jan: "Denk aan archieven die verloren zijn gegaan door het bombardement van Rotterdam in WO II of de watersnoodramp van 1953. Of die eenvoudige tekeningen op oud kalkpapier met slechts een paar lijntjes. Dan ontkomt je er niet aan de huidige bestaande situatie goed in beeld te brengen."

Nou vooruit, nog een nagelbijter: een bestaande woning heeft op de eerste verdieping bij een kozijn een borstwering van 70 cm. "Het vervangen van een kozijn is vergunningvrij, maar bij bijvoorbeeld een huurwoning geldt het specifieke niveau: dus alsnog 85 cm. Vergunningvrij is namelijk niet regelvrij. Bij particulier opdrachtgeverschap geldt dat het rechtens verkregen niveau maximaal bestaande bouw is. Dan hoeft de borstwering dus ineens maar 60 cm te zijn. In alle andere gevallen geldt het rechtens verkregen niveau: de aanwezige hoogte tussen de 60 en 85 cm. Dat is natuurlijk niet uit te leggen."

EXTREME VOORBEELDEN

Patrick laat zien dat optoppen ook verbouwen is: "Voeg je nieuwe ruimten toe dan is voor veel onderdelen het rechtens verkregen niveau gelijk aan het minimumniveau: bestaande bouw. Maar betekent dit dat de eisen bestaande bouw ook van toepassing zijn op twee nieuwe verdiepingen op een gebouw? Er is geen rechtens verkregen niveau, dus zouden de eisen bestaande bouw moeten gelden en eventueel de specifieke eisen aangestuurd door tabel 5.8? Maar het is ook een bijbehorend bouwwerk: dat is een uitbreiding van een hoofdgebouw. Dan gelden wel deels de nieuwbouweisen. En hoe zit het dan met de bestaande trappen in het gebouw? Die verleng je toch naar

boven? Dat is verbouwen, dus geldt het rechtens verkregen niveau, met als ondergrens bestaande bouw."

Het kan natuurlijk altijd nog veel extremer. Patrick laat vier nieuwe woontorens in Rotterdam zien die verrijzen op een oude fundering of een oude onderbouw: "Bij Project First is een bestaand kantoorgebouw gesloopt tot op het maaiveld. Een deel van een stuk gevel – tevens kunstwerk – blijft behouden en wordt onderdeel van het nieuwe kantoorgebouw van circa 130 meter hoog. Zodoende betreft het een verbouwing van een bestaand kantoor. Dan hadden we de Glashaventoren. Dit was een bestaand kantoorgebouw uit de jaren tachtig van vijf bouwlagen dat zou worden getransformeerd naar woningen en 'opgetopt' met een woontoren van circa 90 meter. Zodoende betreft dit het optoppen van een bestaand kantoorgebouw met een nieuwe woontoren. Dat geldt ook voor Riva, waarbij twee bestaande kantoorgebouwen uit de jaren vijftig en zestig worden gerenoveerd en 'opgetopt' met een woontoren van 65 meter. En dan is er nog Woontoren Blaak 333. Een kantoor toren is volledig gesloopt tot op het maaiveld, waarbij uitsluitend de ondergrondse garage van drie verdiepingen onder deze toren blijft gehandhaafd en wordt hergebruikt voor de nieuwe woontoren van circa 75 meter hoog. De nieuwe toren wordt dus naast en tegen de bestaande garage aangebouwd. Zodoende betreft het een vergroting van een bestaand gebouw met een nieuwe woontoren. Nou, zeg het maar..."

MAATWERKVOORSCHRIFT

Patrick wijst op de consequenties als bij de genoemde woontorens het niveau bestaande bouw wordt aangehouden: "De constructie heeft dan een brandwerendheid van 60 in plaats van 120 minuten en de gevels moeten voldoen aan brandklasse 4 in plaats van B/A2. Een subbrandcompartiment mag 1.000 vierkante meter zijn, in plaats van 500 vierkante meter en de WBDBO is 20 of 30 minuten, in plaats van 60 minuten. Verder zijn er geen regels voor de nieuwe rookdoorgangseisen, voorportalen, brandweerliften, droge/natte blusleidingen en NEN 2555-rookmelders. De vloerafscheiding/borstweringhoogte is verder beperkt, evenals de overklauterbaarheid van de vloerafscheiding. De trappen zijn verder steiler en er gelden geen BENG-eisen. Ook gelden er geen eisen met betrekking tot geluidwering van buiten. Dit alles mede in relatie tot nieuwe ontwikkelingen en opgaven van de lokale overheid, zoals verduurzaming, PV-panelen, biobased bouwen, elektrische auto's, et cetera."

De vraag van Patrick aan de zaal is daarom tot slot: "Kunnen we een maatwerkvoorschrift stellen over de afdelingen 3.2 tot en met 3.7 voor veiligheid, gezondheid, duurzaamheid, bruikbaarheid, toegankelijkheid, bereikbaarheid vanaf de openbare weg en bouwwerkinstallaties? Dat houdt in: het opleggen van een plicht 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 in dit hoofdstuk, maar niet hoger dan het niveau van de regels in nieuwbouw hoofdstuk 4." ■