

WANNEER IS HET VERBOUW OF NIEUWBOUW?

In het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) is er een duidelijk onderscheid in de regels voor nieuwbouw en voor verbouw. Hoofdstuk 4 is van toepassing op een nieuw te bouwen bouwwerk en als het gaat over het verbouwen van een bestaand bouwwerk geeft hoofdstuk 5 van het Bbl de prestatie-eisen voor deze verbouw. In de praktijk zijn er echter vaak randgevallen waarbij, gezien wat er nog blijft bestaan of staan van een bestaand bouwwerk, er gevoelsmatig eigenlijk geen sprake meer zou kunnen zijn van verbouw. Ook nu de kwaliteitsborging onder gevolgklasse 1 verbouw nog voor onbepaalde tijd is uitgesteld komt de vraag of iets nu valt onder nieuwbouw of verbouw regelmatig langs. Maar wat is nu de juridische uitleg hiervoor?

TEKST HAJÉ VAN EGMOND EN WICO ANKERSMIT



In het Bouwbesluit 2012 was artikel 1.12 het uitgangspunt voor verbouw. Lid 1 gaf aan: *Op het geheel of gedeeltelijk vernieuwen, het veranderen of het vergroten van een bouwwerk zijn de voorschriften voor een te bouwen bouwwerk uit de hoofdstukken 2 tot en met 5 van toepassing. Tenzij: a. in de afdeling van een voorschrift anders is bepaald, of b. uit een verplichting als bedoeld in artikel 13 van de wet een hogere eis volgt.* Vervolgens was in het Bouwbesluit 2012 per artikel aangegeven dat op het gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk bepaalde lagere prestatie-eisen golden dan de nieuwbouweisen.

UITLEG IN STAATSBLAD

Meer uitleg over hoeveel een bouwwerk nog in stand moet blijven om nog te kunnen spreken van verbouw is te lezen in het *Staatsblad* 2011, 416. Hierin is het volgende opgenomen:

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.*

Hier lezen we een heel ruime uitleg. Hierbij valt zelfs het geheel vernieuwen op een bestaande fundering onder verbouw, waarbij het dus ook niet noodzakelijk is om slechts één gevel te laten staan. In combinatie met de overige mogelijkheden van gedeeltelijk vernieuwen, veranderen en vergroten is er dus niet snel sprake van 'nieuwbouw', als er ook maar iets van een bestaand bouwwerk overeind blijft waartegen of waaraan een bijna geheel nieuw bouwwerk wordt gebouwd. We hebben het dan nog steeds over verbouw. Weliswaar was per verbouwvoorschrift aangegeven of de regel gold voor 'geheel of gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten' of alleen voor 'gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten', het bleef verbouw. In het Bouwbesluit 2012 was dus eigenlijk alleen sprake van nieuwbouw als je begon op een leeg grasveld.

VERBOUWREGELS ALLEEN VERBOUW

Waar je vervolgens qua prestatie-eisen aan moet voldoen is wel duidelijk. Op grond van artikel 4 van de Woningwet golden bij verbouw de voorschriften voor verbouw alleen voor die delen van een bouwwerk die fysiek werden gewijzigd. Dit artikellid luidt namelijk:

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

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

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

Dus als er maar een heel klein deel van het gebouw bleef staan gold volgens het Bouwbesluit de nieuwbouweis voor alles wat fysiek werd gewijzigd tenzij in de verschillende afdelingen anders aangegeven. Nu werd voor bijna alle onderdelen een ander niveau dan nieuwbouw aangegeven: het rechtens verkregen niveau. Wel was het oppassen en goed lezen of sprake was van het rechtens verkregen niveau voor 'geheel of gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten' of alleen voor 'gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten'. Voor energiezuinigheid (artikel 5.6) was dus bij 'gedeeltelijk vernieuwen' de BENG-eis niet van toepassing. Geheel vernieuwen werd in artikel 5.56 niet genoemd, dus moest je aan de nieuwbouweis voldoen.

OMGEVINGSWET EN BESLUIT BOUWWERKEN LEEFOMGEVING

Nu we werken onder de Omgevingswet en met het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) is een aantal zaken veranderd. De hoofdstukindeling van het Bbl is aangepast: hoofdstuk 3 gaat over de ondergrensregels van bestaande bouw, hoofdstuk 4 gaat over nieuwbouw en hoofdstuk 5 over verbouw en gebruikswijziging. Bij verbouw is nu direct ook geheel hoofdstuk 5 aan de orde en hoef je dus niet meer bij nieuwbouw te kijken. Maar dat is niet helemaal zo. Hoofdstuk 4 begint namelijk met het toepassingsbereik voor de nieuwbouwregels en daar is in artikel 4.1 lid 2 een duidelijkere grens getrokken in relatie tot verbouw. Lid 2 van artikel 4.1 luidt:

Met het bouwen van nieuwe bouwwerken wordt gelijkgesteld het vernieuwen na sloop waarbij alleen de oorspronkelijke fundering resteert.

Dit is dus afwijkend van de oude uitleg onder het Bouwbesluit bij 'geheel vernieuwen'. Het is geen nieuwbouw, maar wel gelijkgesteld aan nieuwbouw. Het zit hem zoals altijd ook hier weer in de juridische uitleg van de regelgeving. Onder het Bbl is 'geheel vernieuwen' niet langer onderdeel van verbouw. De regel *nieuwbouw tenzij anders aangegeven* is niet meer van toepassing: feitelijk is weer sprake van de situatie zoals die gold onder het Bouwbesluit 2003. Geheel vernieuwen moet



FOTO: VELUX

Dakraamuitleg: als je een dakraam maakt op een zolderverdieping wil dat nog niet zeggen dat je de achterliggende zolder meteen moet aanpakken om aan de regels van verblijfsgebied te voldoen. De verbouwingregels gelden alleen voor het dakraam.

voldoen aan nieuwbouw tenzij het bevoegd gezag een maatwerkvoorschrift heeft opgelegd waarmee is aangegeven dat mag worden afgeweken van de nieuwbouwregel. De fundering is hiervan uitgezonderd: nog steeds geldt de regel dat delen die niet verbouwd worden niet vallen onder de regels voor verbouw of nieuwbouw. Dus bij geheel vernieuwen geldt 'nieuwbouw tenzij maatwerk' voor het bouwwerk zelf op een fundering die minimaal aan het niveau bestaande bouw moet voldoen.

ARTIKEL 4 WONINGWET WORDT ARTIKEL 5.4 BBL

Ook onder het Bbl geldt nog steeds dat verbouwingregels slechts van toepassing zijn op die delen van een bouwwerk die worden verbouwd. Artikel 5.4, vierde lid, stelt:

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.

Ook nu geldt dus nog steeds wat weleens de 'dakraamuitleg' wordt genoemd: als je een dakraam maakt op een zolderverdieping wil dat nog niet zeggen dat je de achterliggende zolder meteen moet aanpakken om aan de regels van verblijfsgebied te voldoen. De verbouwingregels gelden alleen voor het dakraam en dus niet voor een eventuele trap naar de zolder die niet aan de eisen bestaande bouw van een trap voldoet. Let wel: je mag die zolder niet gebruiken om te slapen, er is immers geen vlucht-

route (die over een trap moet lopen) die aan de regels bestaande bouw voldoet. Maar dat is wat anders dan dat je bij het plaatsen van een dakraam meteen je hele zolder moet verbouwen.

Deze dakraamuitleg of 'artikel-4-benadering' is een essentieel onderdeel als het gaat om de uitleg van de verbouwingregels en het bepalen van het rechtens verkregen niveau. Alleen datgene wat daadwerkelijk wordt verbouwd moet voldoen aan verbouwingregels. Dus bij het vervangen van een raam met enkel glas mag het glas worden vervangen door enkel glas, ook als alle ramen verder dubbel glas bevatten. Verbouw je dus alleen het raam met enkel glas, dan bepaalt dat dus het rechtens verkregen niveau. Doordat de regelgeving zo in elkaar zit hoeft een nieuw te bouwen toiletruimte ook slechts te voldoen aan de regels voor bestaande bouw. Er was immers geen toiletruimte op de plek die verbouwd wordt en dus geldt voor het rechtens verkregen niveau - waar na verbouwing aan moet worden voldaan - de ondergrens: bestaande bouw.

GRENS NIEUWBOUW-VERBOUW NU DUS DUIDELIJK?

Met de inwerkingtreding van het Bbl is in ieder geval duidelijk dat 'geheel vernieuwen' geen verbouw is. Dus blijft alleen de fundering achter en wordt daarop herbouwd, dan gelden de nieuwbouweisen. Het bevoegd gezag kan vervolgens, op verzoek van de initiatiefnemer, besluiten met een maatwerkvoorschrift lagere eisen op te leggen. Overigens valt het geheel vernieuwen van een

woning dus ook onder kwaliteitsborging, aangezien artikel 2.17, lid 4, van het Bbl alleen verbouw uitzondert.

Tot zover is het duidelijk. Maar wat blijft is de vraag hoe om te gaan met situaties waarbij naast de fundering ook enkele wanden blijven staan. In die situatie is ook onder het Bbl sprake van verbouw en gelden dus ook de verbouwingeregels. In een zaak voor de rechtbank Amsterdam (ECLI:NL:RBAMS:2024:1277) is dit door de rechter goed verwoord:

'In het normaal spraakgebruik kan sprake zijn van een (geheel) nieuw gebouw, maar in de zin van het Bouwbesluit gaat het om gedeeltelijk vernieuwen en dat is bepalend. [...] Dat een groot deel van het gebouw nieuw wordt, hoeft dus niet te betekenen dat sprake is van geheel vernieuwen.'

De casus in Amsterdam betrof een nieuwe woning tussen bestaande woningen en het was de vraag of nu aan 60 of 30 minuten WBDBO moest worden voldaan (dat laatste dus). In dit soort situaties is de uitleg dat sprake is van verbouw te begrijpen. Nu zien wij ook regelmatig voorbeelden langskomen waarbij het de vraag is of er niet stiekem sprake is van verkapt nieuwbouw. Een casus uit Hengelo bijvoorbeeld, waar een deel van een achter-

gevel met bijbehorende fundering blijkens de bouwaanvraag blijft staan in een verder nieuw te bouwen woning. Juridisch inderdaad verbouw en dus lagere regels en geen kwaliteitsborging. Bij dit soort projecten loont het wellicht om in het kader van toezicht te kijken of die laatste muur niet per ongeluk omver wordt geduwd of gereden en daardoor helaas ook nieuw moet worden.

Zonder gekheid, komt u een project tegen waarbij de juridische uitleg verbouw is maar de uitwerking op het niveau verbouw toch wel een bijzonder laag kwaliteitsniveau oplevert, kijk dan naar artikel 3.7 Bbl. Dat artikel, de opvolger van artikel 13 Woningwet, maakt het mogelijk om hogere eisen op te leggen aan een bouwactiviteit als dat naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk is. Dit vraagt enige inspanning van het bevoegd gezag, maar is wellicht ook een goede basis voor een goed gesprek met de aanvrager over zijn bouwplannen. ■

OVER DE AUTEURS

IR. HAJÉ VAN EGMOND IS WERKZAAM BIJ DE AFDELING BOUWREGELGEVING EN BOUWKWALITEIT VAN DE DIRECTIE BOUW EN ENERGIE VAN HET MINISTERIE VAN VRO. WICO ANKERSMIT IS DIRECTEUR VERENIGING BOUW- EN WONINGTOEZICHT NEDERLAND.



Met de inwerkingtreding van het Bbl is in ieder geval duidelijk dat 'geheel vernieuwen' geen verbouw is. Dus blijft alleen de bestaande fundering achter en wordt daarop herbouwd, dan gelden de nieuwbouweisen.