

# impuls voor herbestemming

Op 1 april werd het Bouwbesluit 2012 van kracht. Daarmee heeft de wetgever een einde willen maken aan de veelgehoorde klacht dat het Bouwbesluit herbestemmen van leegstaande gebouwen zou belemmeren. Tijdens de totstandkoming is door marktpartijen en het H-team van het Nationaal Programma Herbestemming flink gelob-

byd voor aanpassing. Van de kant van gemeenten waren zorgelijke geluiden te horen over het nieuwe verbouwniveau, dat het kwaliteitsniveau generiek verlaagt. Direct nadat de regelgeving van kracht werd, zijn enkele gemeenten en deskundigen gevraagd naar hun verwachtingen. De keuze is niet willekeurig: de drie gepeilde

gemeenten, Nieuwegein, Amsterdam en Rotterdam, hadden de afgelopen jaren al maatregelen getroffen om de processen rond herbestemmen beter af te stemmen op de praktijk.

tekst en foto's sander gelinck,  
id&dn | transformatieteam



Bij het verbouwen van een zolder gelden voortaan minimale daglichteisen.

Dit artikel is een onderdeel van de Kennisagenda Tijdelijk Gebruik van het Nationaal Programma Herbestemming. Zomer 2011 zijn twintig initiatiefnemers geïnterviewd over hun ervaringen met tijdelijk gebruik van leegstaande gebouwen. Op [www.kennisbankherbestemming.nu/kennisbank](http://www.kennisbankherbestemming.nu/kennisbank) staan lessen uit de praktijk, aangevuld met informatie over wet- en regelgeving, geschikte functies en tips bij het organiseren.



In opdracht van het ministerie van VROM onderzocht id&dn | transformatieteam in 2008 in hoeverre de regelgeving, waaronder het Bouwbesluit in het bijzonder, het transformeren van kantoren belemmert. De conclusie was dat het Bouwbesluit inhoudelijk voldoende ruimte bood, maar de praktijk van ontheffingenbeleid door marktpartijen werd ervaren als een bron van onzekerheid en vertraging. Onder het oude Bouwbesluit moest een plan voor herbestemming aan nieuwbouweisen voldoen, tenzij b en w wilde meewerken aan een verzoek om ontheffing. Dat principe van 'nee, tenzij' was voor initiatiefnemers een groot risico. Niet alleen op vertraging, maar vooral op onbeheersbare kosten. Het Bouwbesluit 2012 verandert deze spelregel. Voor het leeuwendeel van de kwaliteitsaspecten heeft het Bouwbesluit een verbouwartikel gekregen met daarin de zin 'dat wordt uitgegaan van het rechtens verkregen niveau'. Vrij vertaald betekent dit: de kwaliteit die nu in het gebouw aanwezig is. Daarmee geeft de wetgever initiatiefnemers zekerheid vooraf, en geeft zij de praktijk meer ruimte om met haalbare oplossingen te komen.

#### LOBBY

Er is flink gelobbyd voor aanpassing van het Bouwbesluit. "Onder andere door het H-team (een team dat zich sterk maakt voor herbestemming, red.) van het Nationaal Programma Herbestemming. Dat heeft echt zijn tanden gezet in de teksten en gekeken of een aantal praktijkcases er ook mee opgelost kon worden. Veel voorstellen hebben het uiteindelijke Bouwbesluit gehaald", volgens Machteld Linsen van het Nationaal Programma Herbestemming. "De lobby heeft zeker goed gewerkt, ook die van de marktpartijen", vindt ook Jeroen van Nistelrooy, coördinator van het team Bouwen dat zich bezighoudt met alle Wabo-aanvragen in Nieuwegein. "Wij liepen als Nieuwegein al op de nieuwe regelgeving vooruit. We vertelden ontwikkelaars vooraf hoe we met de ontheffingsruimte in het oude Bouwbesluit omgingen. Samengevat was dit dat we op veiligheidsaspecten geen concessies

deden, maar op alle andere vlakken gaven we aan dat daarover viel te praten en dat we daar op een redelijk resultaat uit wilden komen. Dat sloot ook aan bij het beleid bestaande bouw dat de gemeente al had. Ook daar gaat het vooral om veiligheid. Bouwbesluit 2012 maakt eigenlijk dezelfde keuze. Wij zien het als een bevestiging van onze lijn." "Dat heeft uiteindelijk ook gewerkt, er is nooit een aanvraag op dit onderwerp gesneuveld", vult Hans van den Ham aan, programmamanager Woningbouw van gemeente Nieuwegein. Van Nistelrooy: "Er waren zelfs gebouwen bij die verrassend geschikt waren. Daar kon je zo in." "Dat was niet helemaal onze ervaring", vertelt Leonie Melchers, projectmanager Aanpak leegstaande kantoren van gemeente Rotterdam. "Wij hebben een aantal jaren geleden met onze bouwinspecteurs gekeken waar in eerdere projecten discussie over was. Daar zaten best een paar lastige gevallen bij. Vervolgens hebben we op een rijtje gezet hoe we in het verleden koersten – waarvoor ontheffing is gevraagd en ook verleend – en daar intern een lijn in aangebracht. Ook hebben we onze processen veranderd; er is een 'transformer' aangesteld, een specialist bij vergunningen die, als er een plan is voor transformatie, een voorgesprek organiseert met indiener en architect waarbij iedereen van onze kant betrokken is. Dus brandweer, bouwfysicus, bouwinspecteur, milieu, allemaal zitten ze aan tafel en dan wordt het plan punt voor punt besproken. In de praktijk blijkt er dan veel meer mogelijk en kun je oplossingen afstemmen. Het Bouwbesluit 2012 maakt de inhoudelijke eisen veel transparanter en duidelijker voor de aanvrager. Dat is één kant. Maar wij blijven werken met voorgesprekken, want dat versnelt het proces pas echt."

#### NIVEAU

Tijdens de wetsbehandeling waren er zorgen dat het niveau te laag zou worden. Volgens Van Nistelrooy is dit geen onderwerp waar nu nog grote zorgen over bestaan bij gemeente Nieuwegein. "Wij verwachten niet, zeker niet in de huidige tijd, dat marktpartijen de ondergrens

opzoeken”, zegt hij. “De huidige markt vraagt juist om kwaliteit. Wij hebben intern wel discussies gevoerd, en er zijn zeker punten waarbij je twijfel kunt hebben over wat je nog kunt eisen. Voor geluid tussen woningen is bijvoorbeeld helemaal geen eis meer. Maar in de praktijk zie je in deze gevallen juist nieuwe, originele oplossingen verschijnen.” “Het klinkt tegenstrijdig, maar de huidige markt werkt in het voordeel van transformatie”, vindt Van den Ham. “Als je geen kwaliteit maakt, raak je de woningen zeker niet kwijt. En aan de andere kant zijn kantoorprijzen aan het dalen; daardoor ontstaat ook financiële ruimte om kwaliteit te bouwen.”

Rutger Veldhuijsen is een van de leden van het Transformatieteam van gemeente Amsterdam. Hij is benieuwd hoe dat nieuwe niveau in de praktijk uitkristalliseert. “Bijvoorbeeld of je als lokaal bestuur straks geen verwijten van burgers krijgt als mensen ineens de televisie van de burens kunnen horen”, schetst hij. “Mensen verwachten toch dat een nieuwbouwde woning een zekere basiskwaliteit heeft. Er bestaat toch niet voor niets zo’n Bouwbesluit, denken zij. Het raakt dus ook aan de betrouwbaarheid van de overheid. In theorie kun je als gemeente aanschrijven met artikel 1.13 van de Woningwet, maar wij, gemeente Amsterdam, zullen dat niet snel doen. Ons bestuur wil juist dat er veel meer getransformeerd wordt. Vorig jaar werd binnen de politiek zelfs een motie aangenomen die volgens de wet helemaal niet kan. Er stond in dat bij transformatie woningen voortaan alleen nog maar aan bestaande bouw zouden worden getoetst. Als gemeente hebben we toen inzichtelijk gemaakt

waar de ondergrens ligt per aspect. Overigens wel voor de stadsdelen, want zij zijn in Amsterdam het bevoegd gezag.”

Melchers is van mening dat het nieuwe Bouwbesluit vooral voor transparantie en andere verantwoordelijkheden zorgt. “Bouwbesluit 2012 heeft een categorie Verbouw toegevoegd, maar er is nog altijd de ondergrens van bestaande bouw. Voor mijn collega’s en ook voor burgers wordt het transparanter welke eisen bij herbestemmen gelden”, zegt zij. “Het besluit legt wel een grotere verantwoordelijkheid bij marktpartijen. Gemeenten kunnen door het nieuwe Bouwbesluit veel minder op de stoel van de ontwikkelaar gaan zitten. We moeten er dus op vertrouwen dat ontwikkelaars goede dingen maken, zonder dat wij vooraf bepalen hoe en wat. Als gemeente Rotterdam hebben wij een aantal jaren geleden al gezegd dat we vooral processen moeten stroomlijnen, onze eigen dienstverlening op orde moeten hebben. Wij willen als overheid ook faciliterend zijn. Als een initiatiefnemer met een goed project komt en het past binnen onze randvoorwaarden, prima. Als overheid moet je ook los kunnen laten.”

#### ONDUIDELIJKHEID

“Ik verwacht nog wel pittige discussies over wat het rechtens verkregen niveau is”, voorspelt Veldhuijsen. “De voorbeelden die in de toelichting genoemd worden, zijn soms wel erg eenvoudig. In de praktijk is het vaak toch ingewikkelder.” “Mee eens”, sluit Van Nistelrooy zich aan bij



Grote, open ruimten zijn makkelijker te herbestemmen.

Vluchtrappen zijn onder het Bouwbesluit 2012 niet altijd meer nodig.



gemeente Amsterdam. “Vroeger had je een duidelijke bovengrens en onduidelijkheid over hoever je naar beneden kon afdingen. Nu is er een ondergrens die af en toe vaag is. Bijvoorbeeld wat het rechtens verkregen niveau is over brandveiligheid bij oude kantoren van vóór het Bouwbesluit. Toen werd vaak naar inzicht van de brandweer beoordeeld of iets veilig is. Het hele denken in compartimentering en brandklassen is pas iets van de jaren negentig. De vraag is dan hoe je dat vertaalt naar de eisen van nu. Dat zou tot discussie kunnen leiden als de markt niet hoger wil terwijl wij het als gemeente echt onder de maat vinden.”

Gaan gemeenten daar ook beleid op maken? “Nee, wij wachten wel even af wat er op ons afkomt”, aldus Van Nistelrooy. “Beleid maken wordt ook niet aangemoedigd door de wetgever. Dan ontstaan er weer lokale verschillen. Laat de markt eerst maar zien waar ze mee komt. Ik verwacht ook dat als wij bijvoorbeeld iets echt brandonveilig vinden, er in de regelgeving wel aangrijpingspunten staan om dat te onderbouwen.”

Gemeente Amsterdam onderschrijft de lijn van het Bouwbesluit, meldt Veldhuijsen. “Aanvullend beleid maken doen we sowieso niet. De stadsdelen zijn autonoom en wij gaan niet op de stoel van de wetgever zitten.” “Wij willen in de eerste plaats onze dienstverlening verbeteren”, zegt Melchers namens gemeente Rotterdam. “Ik verwacht niet direct dat wij nog aanvullend beleid gaan formuleren.”

#### MEER TRANSFORMATIE

Het nieuwe Bouwbesluit sluit beter aan op de praktijk, waardoor er in de toekomst meer getransformeerd zal gaan worden, denkt Van den Ham van gemeente Nieuwegein. “En ik zie dat bepaalde klantgroepen die vroeger genegeerd werden, nu wel bediend worden. Alleenstaande starters met weinig geld bijvoorbeeld, zij werden vroeger gewoon overgeslagen. Als je vroeger 30 m<sup>2</sup> vroeg, telde je niet mee. Datzelfde geldt voor mijn gevoel ook een beetje voor wonen met zorg en voor corporatiewoningen.”

“Over tien jaar is transformeren heel normaal”, denkt Melchers. “Nu proberen we als gemeente een stuk of tien pilotprojecten te doen om ervan te leren. Straks is het de normaalste zaak van de wereld. Dit Bouwbesluit heeft van ‘nee, tenzij’ geen ‘ja, mits’, maar ‘ja, tenzij’ gemaakt. Een plan is goed, tenzij het niet voldoet aan die veiligheidsregels. Dat is een grote stap. Het verbouwniveau maakt veel gebouwen makkelijker te

hergebruiken. Ook denk ik dat we over tien jaar zeggen dat dit besluit gemeenten enorm heeft geholpen om klantvriendelijker te worden.”

“Dit Bouwbesluit biedt veel meer ruimte voor oplossingen, zowel financieel als creatief”, is ook de optimistische instelling van Linssen van het Nationaal Programma Herbestemming. “Het is mooi om te horen dat er zo veel positieve verwachtingen zijn. Het is nu zaak om te zorgen dat die ruimte ook echt wordt benut. Papier is geduldig, de praktijk moet het toch zelf doen. En herbestemmen, zeker als het monumenten betreft, is en blijft een lastige en complexe opgave.”

“Met het Bouwbesluit 2012 lijkt de wetgever dat ook te onderkennen”, gaat zij verder. “Dat is mooi, want er zijn nog wel een paar hoofdstukken regelgeving waar mensen tijdens projecten hun hoofd aan stoten. Het horecabesluit bijvoorbeeld. De Utrechtse Domkerk kon geen horecavergunning krijgen omdat er dan een afzuiginstallatie in moest. Kun je je dat voorstellen in een kathedraal? Maar, terugkomend op het Bouwbesluit, de ruimte is er om in projecten sneller tot haalbare oplossingen te komen. Nu nog mensen die zich uitgedaagd voelen om te komen tot innovatieve, creatieve en praktische oplossingen.”

#### TOELICHTING REGELGEVING

De nieuwe spelregels in het Bouwbesluit 2012 maken het eenvoudiger om een gebouw te verbouwen. Echt eenvoudig is de nieuwe regelgeving echter niet. De komende maanden besteedt het Nationaal Programma Herbestemming om die reden een aantal keren aandacht aan het Bouwbesluit. Aan de hand van concrete gebouwen wordt de regelgeving toegelicht en wordt toonbaar gemaakt welke ruimte het Bouwbesluit 2012 in de praktijk biedt voor veelvoorkomende knelpunten bij herbestemmen. Doel daarbij is ook om te laten zien dat herbestemmen in de praktijk heel vaak tot (veel) hogere kwaliteiten kan leiden dan het minimum kwaliteitsniveau waar het Bouwbesluit aan toetst.

