



**Bijlage bij de brief, d.d. (18) april 2008, van de Minister voor WWI aan de Tweede Kamer met betrekking tot: *Het omzetten van kantoren en andere leegstaande panden naar woningen***

## Transformatiewijzer Kantoorgebouwen

Conceptversie Transformatiewijzer Kantoorgebouwen, besproken met begeleidingscommissie op 12 maart 2008. Bevat conclusies 'Kneelpunten transformatie kantoorgebouwen' t.b.v. beantwoording Kamervragen door de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI)

Bilthoven | Soest, 18 maart 2008  
drs A.F. Gelinck  
iD&DN, Bilthoven  
Ir H.H. van Zeeland bi bna bns  
Van Zeeland Architectuur&Bouwbesluit Advies, Soest

### **Doel en status van de rapportage**

Dit is een eerste conceptversie van de Transformatiewijzer Kantoorgebouwen i.o.v. SBR, Rotterdam. De Transformatiewijzer wordt in de loop van 2008 ingevuld middels werkbijeenkomsten en proefprojecten onder begeleiding van een bouwbrede werkgroep. Ter voorbereiding daarop is d.m.v. deskresearch en interviews onderzocht welke aspecten in de praktijk de transformatie van kantoorgebouwen belemmeren, met speciale aandacht voor de rol van bouwregelgeving bij die kneelpunten. De conclusies daarvan zijn opgetekend in hoofdstuk 1.5. 'Kneelpunten transformatie kantoorgebouwen' en in de periode december –

maart 2008 met het ministerie VROM besproken ten behoeve van de beantwoording van Kamervragen.

## De Transformatiewijzer?

Deze Transformatiewijzer Kantoorgebouwen wil de transformatie – functieverandering - van kantoren naar woningen stimuleren door de relevante regelgeving specifiek voor de transformatie van kantoren naar woningen overzichtelijk te ontsluiten. De Transformatiewijzer gaat uitgebreid in op de bouwregelgeving die daarbij aan de orde komt. Naast een overzicht van de voorschriften, bevat de publicatie in de praktijk ontwikkelde ontwerp oplossingen, gelijkwaardigheidverklaringen en gemotiveerd verleende ontheffingen. De nadruk ligt op het overdragen van kennis van die technische aspecten die in de praktijk de meeste aandacht vragen.

De publicatie is totstandgekomen dankzij een begeleidingscommissie en een Proeftuin waarin voor de meestvoorkomende knelpunten oplossingen zijn uitgewerkt. De begeleidingscommissie stond een publicatie voor ogen die initiatiefnemers van mogelijke transformatieprojecten concreet, oplossingsgericht en inspirerend de noodzakelijke informatie aanbiedt.

De Transformatiewijzer biedt die gebruikers:

- Een overzicht welke regelgeving bij transformatie aan de orde is;
- Een overzicht welke Bouwbesluitvoorschriften van toepassing zijn op een woning die door transformatie tot stand komt;
- Een toelichting hoe het Bouwbesluit in transformatieprojecten gebruikt dient te worden;
- Zicht op de beleidsruimte die in projecten verkend kan worden
- Kennis welke technische aspecten in de praktijk de meeste aandacht vragen;
- In de praktijk ontwikkelde {ontwerp}oplossingen, gelijkwaardigheidverklaringen en gemotiveerd verleende ontheffingen documenteren;
- Overzicht van andere bruikbare instrumenten [financieel, markttoetsend]
- Enkele korte beschrijvingen van projecten, ter inspiratie

## 1.1. Inleiding – waarom een Transformatiewijzer

De kantorenmarkt is veranderd. De onderkant van de kantorenmarkt heeft volgens alle professionele partijen geen toekomst meer als kantoor. Desondanks blijft transformatie van die gebouwen - laat staan gebieden - uitzonderlijk. Over de oorzaken is al veel geschreven: de boekwaardes zijn hoog, beleggers zijn niet bereid af te waarden, veel kantoren staan op locaties waar men [nu] niet wil wonen, technische eisen maken transformatie duur en procedures voor bijvoorbeeld het wijzigen van een bestemming zijn lang. Eén factor wordt in die opsomming te makkelijk overgeslagen. Gebrek aan ervaring, en kennis die daaruit is voortgekomen, is één van de oorzaken dat er in de praktijk minder leegstaande kantoren getransformeerd worden dan mogelijk is.

Het ontbreken van ervaring komt vaak in afgeleide vorm naar voren. Zo wordt regelgeving in zijn algemeenheid - en het Bouwbesluit in het bijzonder – in veel publicaties over kantoortransformatie genoemd als een knelpunt. Van werken naar wonen [NVB, 2004] is illustratief<sup>1</sup>. Op blz 5 wordt op basis van een twintigtal interviews geconcludeerd dat hoge boekwaardes en technische eisen vanuit het Bouwbesluit de belangrijkste ‘bottlenecks’ voor succesvol transformeren zijn. In de interviews wordt duidelijk dat niet zozeer de regelgeving of de eisen zelf, maar de - in de ogen van de geïnterviewde - stringente toepassing, de bottleneck vormt. ‘Er wordt naar de letter van de wet gehandeld en niet meer naar de geest. Dat geldt niet alleen voor veiligheidseisen [waarvan geïnterviewden stellen geen soepelheid te vragen, SG] maar ook voor thermische en akoestische eisen’ [aldus Ton van Daal in NVB, blz 27].

Dat de regelgeving zelf weldegelijk mogelijkheden biedt, blijkt uit dezelfde interviews: ‘Nu moeten we vaak naar slimigheden zoeken om omvorming

---

<sup>1</sup> Ook in Stimuleren hergebruik en herbestemming lang leegstaand commercieel vastgoed [Niciis/KGS, 2005] komen opstellers tot dezelfde conclusie en ‘nuancering’.

mogelijk te maken. Dat is vaak, uiteindelijk met ondersteuning van de ambtenaren, gelukt maar dat vraagt verzamelde kennis en ervaring en als belangrijkste: veel overtuigingskracht' [J.P. Benraad in NVB, 2004, blz 48].

#### *Bouwbesluit definieert ruimte voor ontheffing bij verbouw*

Een regelmatig terugkerend misverstand, onder zowel gemeenten als marktpartijen, is dat 'omdat het nieuwe woningen zijn', de nieuwbouweisen voor woningbouw uit het Bouwbesluit [afgekort: BB] van toepassing zullen zijn. Dat is niet per definitie het geval: de wetgever beschouwt 'nieuwe' woningen die ontstaan na transformatie van een kantoorgebouw in principe als bestaande bouw.

Het Bouwbesluit bepaalt tevens de ruimte voor B&W om gebruik te maken van haar bevoegdheid om ontheffing te verlenen van de nieuwbouweisen bij verbouw. De ruimte is per artikel in het Bouwbesluit vastgelegd in minimumeisen waaraan altijd voldaan moet worden, met in twintig artikelen een specifiek verbouwniveau. Het Bouwbesluit definieert de maximale kwaliteit die door een gemeente geeist mag worden, en schrijft een aantal spelregels voor m.b.t. te verlenen ontheffingen.

Gebruiken van de bevoegdheid ontheffing te verlenen, betekent wel dat er beleid gevoerd wordt. Andere initiatiefnemers kunnen in vergelijkbare gevallen vergelijkbare behandeling eisen. Het is om die reden verstandig pro-actief de visie op kwaliteit vast te leggen in een beleidsnota e/o bouwverordening die is bekrachtigd in een Raadsbesluit. Indien een dergelijke nota ontbreekt, moet [!] de gemeente de bouwaanvraag toetsen aan de minimumeisen in het Bouwbesluit.

Voor de volledigheid noemen we de bevoegdheid tot aanschrijving van B&W [toelichting rechtgrond zie bijlage 3]. Op grond van artikel 13 van de Woningwet kan B&W de verplichting opleggen tot het treffen van zodanige voorzieningen aan een gebouw, dat de staat daarvan op een hoger niveau dan dat absolute bodemniveau komt te liggen. Het aanschrijven door

gemeenten als wettelijk instrument in het kader van transformatie komt tot op heden in de praktijk voor zover bekend niet voor en moet hier slechts als theoretische mogelijkheid genoemd worden.

Een analyse van knelpunten [zie 1.5.] die in de praktijk genoemd worden, laat zien dat knelpunten – met enkele uitzonderingen, zie later - niet voortkomen uit de eisen voor bestaande bouw. Nieuwbouweisen doen dat veel vaker. Indien B&W in dat geval niet binnen afzienbare termijn helderheid kan verschaffen of en op welke onderdelen ze bereid is ontheffing te verlenen, wordt transformatie al snel een [veel] te groot financieel risico voor initiatiefnemers. Een van de oorzaken dat gemeenten terughoudend zijn met het verlenen van ontheffing is dat ook andere initiatiefnemers zich op die casus kunnen beroepen. De Transformatiewijzer beoogt hierin – door uitwisselen van ervaringen, en het inhoudelijk bespreken van veelvoorkomende discussiepunten los van concrete cases – de kennis over transformeren een impuls te geven.

#### *Oplossingen niet gezien of herkend in concrete projecten*

De impact van de landelijke regelgeving, de manier waarop deze geïnterpreteerd wordt door marktpartijen en de manier waarop gemeenten omgaan met de bevoegdheid om bij verbouw ontheffing van nieuwbouweisen te verlenen, is groot. Een initiatiefnemer die er van uitgaat dat plafonds altijd minimaal 2.60 m dienen te bedragen, komt te snel tot de conclusie dat transformatie soms niet haalbaar is. Een gemeente die op voorhand aangeeft welke kwaliteitseisen uit het Bouwbesluit 'hard' zijn en welke bespreekbaar zijn voor het verlenen van ontheffing, biedt initiatiefnemers veel zekerheid vooraf.

Voor andere regelgeving geldt hetzelfde. Geluidproblematiek kan soms worden overwonnen door woonwerkwoonruimten te maken. De Wet Ruimtelijke Ordening biedt mogelijkheden voor tijdelijk gebruik van kantoren als woonruimte enzovoort.

Al deze creativiteit is nodig ook, om een verpopping van de mono-functionele kantoorgebieden naar multifunctionele woon-werkgebieden

mogelijk te maken. Het juist toepassen van de regelgeving, betekent dat transformatie vaak goedkoper dan slopen en nieuwbouwen kan worden uitgevoerd. Als een gevel door een creatieve oplossing gehandhaafd kan blijven, of een extra trappenhuis achterwege kan blijven, kan dat de helft of meer van de verbouwkosten schelen.

Geslaagde transformatieprojecten onderstrepen dat er veel mogelijkheden zijn om met creatieve [ontwerp]oplossingen aan de bedoeling van het voorschriften te voldoen.

*Beleidsruimte kan pro-actief ingezet worden.*

Er is in de praktijk veel ruimte voor overleg om tot maatwerk te komen: passende oplossingen in plattegronden, ontwerp en gebruik van het gebouw om op die manier aan de voorschriften te voldoen.

Gemeenten kunnen daarin pro-actief opereren door op voorhand in een beleidsnota aan te geven of en wanneer B&W bereid is ontheffing [of vrijstelling i.g.v. een bestemmingsplan] te verlenen en tot welk niveau. Initiatiefnemers biedt dit belangrijke helderheid vooraf over de ingrepen die nodig zijn om een kantoor te transformeren.

Van groot belang is dat een dergelijke nota helder differentieert tussen mogelijke situaties en oplossingen. De kernvraag is wanneer sprake is van gelijke omstandigheden zodat ontheffing in het ene geval ook voor andere indieners geldt. Naast het Bouwbesluit en de bouwverordening kunnen in een dergelijke nota ook het bestemmingsplan en de Welstandscriteria betrokken worden.

*...maar verkennen waar de beleidsruimte is, kan ook frustrerend zijn!*

Helaas laten gerealiseerde projecten soms ook het tegenovergestelde zien. Verkennen of er - en waar dan - ruimte is voor maatwerkoplossingen, kan voor initiatiefnemers een frustrerende gang worden als aan tal van loketten meer tegengewerkt dan meege gedacht wordt. Bedacht moet worden dat een initiatiefnemer niet alleen binnen de gemeente langs meerdere loketten moet, maar ook de verschillende nutsbedrijven en soms de belastingdienst om medewerking gevraagd moet worden. De Transformatiewijzer kan niet al die problemen oplossen. Het

hebben van bevoegdheid om ontheffing te verlenen, betekent niet dat die ook altijd verleend moet worden. Het hanteren en interpreteren van regelgeving blijft mensenwerk. Maar het uitwisselen en documenteren van kennis en ervaringen zal er aan bijdragen dat in de toekomst meer duidelijkheid bestaat 'wat moet en wat kan', zodat een groter aantal kantoorgebouwen daadwerkelijk getransformeerd wordt naar woningen.

## 1.2. Kantoren zijn een vervangingsmarkt

Sinds de Tweede Wereldoorlog is een steeds groter deel van de beroepsbevolking in kantoren gaan werken. Nederland kent begin 2008 ongeveer 43,5 miljoen m<sup>2</sup> kantoorruimte, begin 1995 was dat 32,9 miljoen en midden jaren tachtig nog 'slechts' iets meer dan 20 miljoen. De kantorenvorraad is het sterkst gegroeid in de Randstad doordat de grote steden, en hun randgemeenten toen de grote steden door gebrek aan ruimte niet aan de vraag konden voldoen, grote aantallen kantoren realiseren in kantoorwijken. Het overgrote deel van die kantoorgebouwen is gerealiseerd als beleggingsproduct voor een anonieme huurmarkt. Ter vergelijking: van de kantoorgebouwen in centrumgebieden en bedrijventerreinen is circa de helft in eigendom van de gebruiker [Bak, Kantoren in cijfers, 2005].

De kantorenmarkt kenmerkt zich lange tijd als een sterke groeimarkt, met periodiek aanzienlijke leegstand als het economisch tegengit. Ook midden jaren tachtig en begin jaren negentig lopen leegstandspercentages op en stelden deskundigen<sup>2</sup> dat de leegstand structureel zal zijn. Maar zodra de economie weer aantrekt, worden alle leegstaande vierkante meters echter ook weer opgenomen.

Daar lijkt begin deze eeuw verandering in gekomen. Ook vanaf 2001 loopt de leegstand onder invloed van de economische neergang op tot meer dan 15% van de totale voorraad. Deze leegstand is echter hardnekkiger. Als de economie vanaf 2004 weer aantrekt, blijft het leegstandspercentage boven de 15%. De toenemende vraag naar kantoorruimte wordt bediend door nieuwe kantoorgebouwen.

Anno 2008 deelt vrijwel iedereen de mening dat de kantorenmarkt een vervangingsmarkt is geworden. Dat is bovendien goed te verklaren. Het aantal mensen dat in een kantoor werkt, zal naar verwachting niet of nauwelijks verder stijgen. Nederland vergrijst immers, de

---

<sup>2</sup> Te noemen zijn het NEI in 1985, Twijnstra Gudde in 1993 en SEV in 1994.

arbeidsparticipatie vlakkt af en voor het eerst worden ook 'witteboordenactiviteiten' als callcentres en ICT-afdelingen naar goedkopere buitenlanden verplaatst.

#### Leegstand actueel

Begin 2008 bedraagt het aantal vierkante meters direct beschikbaar aanbod 6,4 miljoen vierkante meter [NVB, 2008]. De kantorenmarkt is in de jaren daarvoor weliswaar verbeterd - in 2007 en 2006 1,8 miljoen m<sup>2</sup> door de markt opgenomen, ruim boven het langjarig gemiddelde – aldus DTZ. Bedrijven die verhuizen verwachten groei en huren beduidend meer ruimte dan ze achterlieten. Nieuwe huurcontracten gelden bovendien voor langere periodes.

Het leegstandspercentage is in de periode 2005-2007 niet noemenswaardig gedaald. Net als na andere periodes van leegstand, is met het aantrekken van de economie ook de nieuwbouw van kantoren op gang gekomen. Veel huurders trekken in nieuw gebouwde kantoren en laten verouderde gebouwen achter. Begin 2008 verwacht NVB zelfs een verdere stijging van de leegstand naar circa 8 miljoen m<sup>2</sup> in 2010 als de 1,4 miljoen m<sup>2</sup> kantoorruimte waarvoor in 2007 bouwvergunning is verleend, ook wordt gerealiseerd.

#### Somber perspectief onderkant van de markt

Alle professionele makelaars zijn inmiddels somber over de toekomst van verouderd vastgoed dat niet meer voldoet aan de eisen van de hedendaagse huurder. ING noemt tussen de 1 en 1,5 miljoen m<sup>2</sup> als sterk verouderd. Volgens de bank moet het vastgoed in deze categorie herontwikkeld worden of een nieuwe functie krijgen. Onder invloed van de markt neemt de vraag naar oudere panden, voornamelijk uit de jaren negentig, op sommige locaties in Nederland toe [ING Real Estate, Dutch View 2006]. Deze kantoren verkeren vaak in goede staat, maar moesten het tot voor kort afleggen tegen nieuwe panden die met hoge incentives

werden aangeboden. Meer huurders realiseren zich dat een ouder pand op een goede locatie te prefereren is boven een nieuw pand op een secundaire locatie. DTZ constateert dat de tweedeling tussen goede en verouderde kantoren scherper is geworden. Kantoren die langer dan twee jaar worden aangeboden hebben grote kans ook het komend jaar nog niet te worden verhuurd, aldus DTZ.

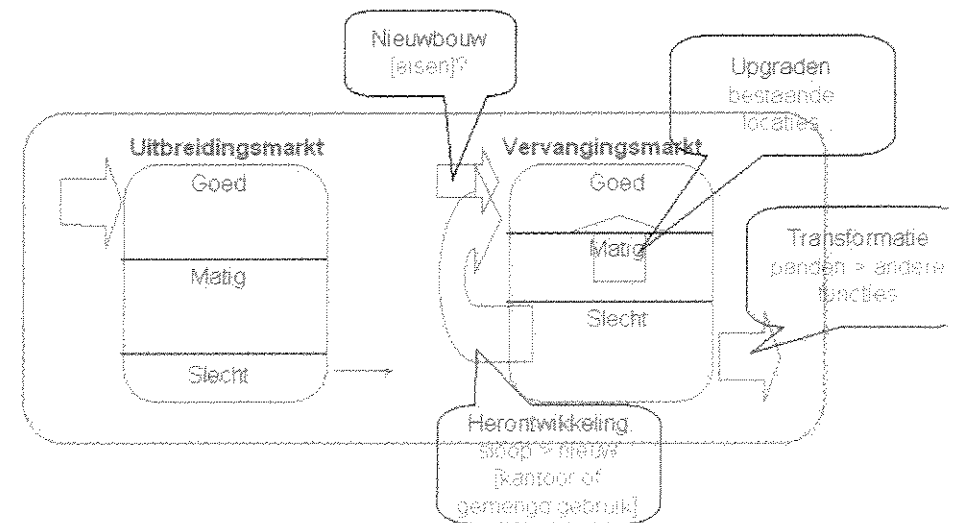
#### Leegstand waar?

Die leegstand is niet gelijkmatig over Nederland verdeeld. In sommige locaties loopt de leegstand op tot meer dan 40% zoals Amstel III in Amsterdam. Gemeenten die overall met veel leegstand kampen zijn veel te vinden in de Randstad [Gouda, Diemen, Woerden, Rijswijk, Nieuwegein, Zoetermeer, Amsterdam, Capelle a/d IJssel, Schiedam, Haarlemmermeer] maar ook daarbuiten [denk aan Enschede, Apeldoorn en Almelo]. Bron: NVB 2007/2008.

#### Welke panden staan er leeg?

Dynamis noemt in Spreekende Cijfers andere indicatoren dan collega DTZ om te bepalen welke panden kansloos zijn. Op basis van een analyse van een groot aantal leegstaande panden noemt zij de slechte uitstraling van het gebouw en de omgeving als belangrijkste voorspellende indicator. ING

Real Estate voegt daar aan toe dat vooralsolitaire eenh



eden op bedrijventerreinen en in industriële gebieden het moeilijk krijgen.

De structurele leegstand is vooral geconcentreerd in vroege naoorlogse kantorenparken. Dat heeft niet zozeer te maken met bereikbaarheid, parkeren of huurniveaus, maar meer met de onaantrekkelijkheid van gebied en gebouwen. Het gaat vaak om locaties in de nabijheid van ringwegen, met een geïsoleerde ligging. Ze zijn slecht aangesloten op stedelijke voorzieningen. De indeling is onoverzichtelijk met een lage sociale controle. Door de ruime opzet en het vele groen laat de sociale veiligheid na vijf uur 's middags ernstig te wensen over. In een markt die steeds meer waarde hecht aan aantrekkelijkheid van de kantooromgeving, zijn deze locaties steeds minder concurrerend. Ook de architectonische en bouwkundige staat van de gebouwen uit de naoorlogse periode - ArchitectenCie spreekt in Cobouw van onderscheiden. 'liefdeloze grindbakken-architectuur' - beantwoordt niet meer aan de eisen van hedendaags gebruik. De leegstand komt vooral voor in kleine en middelgrote kantoren. Het grootste deel van het aanbod betreft panden tussen de 500 en 1.000 m<sup>2</sup>, de gemiddelde grootte is ca 2.000 m<sup>2</sup>. Slechts 2% van de leegstaande panden is groter dan 10.000 m<sup>2</sup> [Spreekende Cijfers].

### **Kenmerken van een vervangingsmarkt**

Alle professionele partijen op de kantorenmarkt beamen dat deze inmiddels veranderd is in een vervangingsmarkt. Figuur 1 geeft de overgang van de uitbreidingsmarkt naar een vervangingsmarkt schematisch weer. Hieruit blijkt dat deze verandering meer consequenties heeft dan alleen de vraag hoe overbodige kantoren kunnen worden getransformeerd. Alle marktsegmenten krijgen ermee te maken, ook de markt van nieuw te bouwen kantoorgebouwen. Positief geformuleerd biedt de markt nieuwe kansen voor partijen om zich met producten en diensten te onderscheiden.

*Figuur 1. Uitbreidingsmarkt en vervangingsmarkt schematisch*

De vraag naar nieuwbouwkantoren zal bediend blijven worden. Deze vraag bedraagt circa 1 miljoen m<sup>2</sup> per jaar. Dat er niet minder gebouwd gaat worden als er veel kantoren leegstaan, wordt bevestigd in de 1,4 miljoen m<sup>2</sup> kantoorruimte waarvoor in 2007 een bouwvergunning is afgegeven [*Persbericht NVB waarschuwt voor teveel nieuwbouwplannen*, 7 januari 2008]. Een markt waarin positieve waardeontwikkeling van kantoren niet vanzelfsprekend is, stelt echter andere eisen aan nieuwe gebouwen. Zo is de vraag van belang hoe het nieuwe gebouw zo goed mogelijk voorbereid kan worden op een toekomst met kritischer huurders en een kortere economische levensduur. Andere vragen zijn in welk soort omgeving waardeontwikkeling het best is geborgd en hoe een bedrijf daarop als belegger invloed kan uitoefenen. Een oplossing voor het oude gebouw zal vaker een voorwaarde voor nieuwbouw worden. Kantoorontwikkelaar OVG was de afgelopen jaren een van de marktleiders nieuw gerealiseerde vierkante meters. Volgens deze projectontwikkelaar is excelleren in de vraag 'wat doen we met het oude gebouw?' een van de belangrijkste redenen voor haar succes in de afgelopen jaren<sup>3</sup>.

### *Onderkant van de markt: herontwikkelen of transformeren?*

Overbodige kantoren zijn een omvangrijke markt. ING Real Estate schat deze op 1 a 1,5 miljoen m<sup>2</sup>, DTZ op 1,8 miljoen m<sup>2</sup> en Dynamis op ruim 2,5 miljoen kansarme vierkante meters. NVB gaat uit ervan uit dat jaarlijks tussen de 500.000 en 1 miljoen m<sup>2</sup> kantoorruimte uit de markt moet worden genomen om een gezonde nieuwbouwm Markt te houden.

Een groot deel van de huidige onderkant van de kantorenmarkt zal worden gesloopt en opnieuw ontwikkeld naar nieuwe kantoren en andere functies. Het gebouw zelf kan geheel of gedeeltelijk behouden blijven en van functie veranderen [transformeren] naar bijvoorbeeld wonen. Maar steeds vaker zal het niet meer gaan om een gebouw, maar om hele locaties die worden herontwikkeld. Met deze nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling is in Nederland nog nauwelijks ervaring opgedaan.

<sup>3</sup> Erik van de Graaf, directeur projectontwikkeling bij OVG, BouwBetercongres [oktober 2006]



### Upgraden een oplossing?

Een deelmarkt die nog nauwelijks ontwikkeld is, is het bij de tijd brengen van het matige deel van de kantorenmarkt: het 'Upgraden' in figuur 1. Die panden maken deel uit van de portfolio's van professionele belegger als 'strategisch bezit'. Het zijn kantoorgebieden die zonder ingrijpen over een aantal jaren in problemen kunnen komen.

Upgraden gaat verder dan een facelift aan de buitenkant van het gebouw. De uitstraling van de totale locatie wordt immers belangrijker voor de waarde van het vastgoed. En leegstaande gebouwen reduceren de waarde van verhuurde gebouwen. Eigenaren, huurders én gemeenten hebben een gezamenlijk belang om te zorgen dat de locatie en de omgeving van deze gebouwen aantrekkelijk blijft, tegelijkertijd is er een first moverprobleem dat de eerste investeerder de problemen van de anderen oplost.

Kort door de bocht is upgraden een strategie om sloop of gedwongen en dure transformatie te voorkomen. Voordeel is dat in de regel een grotere doorlooptijd acceptabel is. Interessant is dan ook de vraag hoe een mono-functioneel gebied dat de eerste tekenen van achteruitgang begint te vertonen, langzaam kan worden omgevormd in een gebied met functiemenging of mixed use. Interessant wordt het als in een integrale kantorenvisie ook aanwezige voorzieningen bij de analyse worden betrokken en vandaaruit gezocht wordt naar een groter onderscheidend vermogen van deelgebieden.

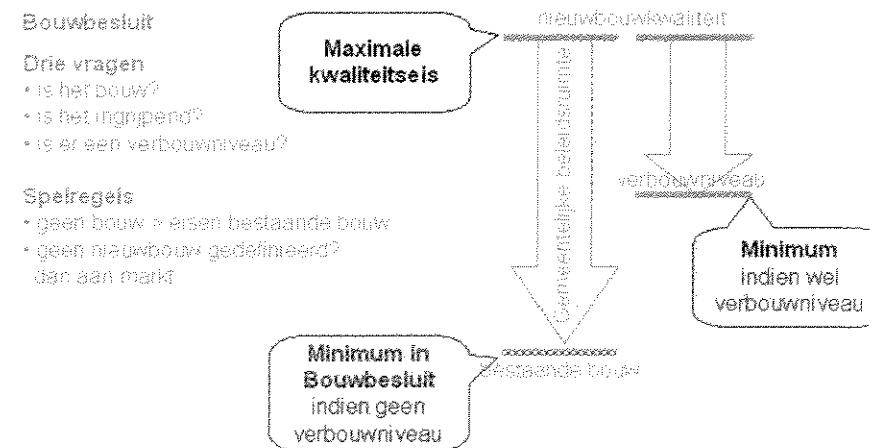
### 1.3. Welke regelgeving is van toepassing?

Voor het verbouwen van een kantoorgebouw naar woningen is een bouwvergunning nodig. De bouwvergunning is een zogenaamde gebonden beschikking. De wettelijke documenten op basis waarvan de bouwvergunning verleend moet worden door het bevoegde gezag [zijnde B&W], zijn de onderstaande, te weten:

1. De Woningwet met daaruit afgeleid:
  - het gewijzigde Bouwbesluit 2003 [incl de Regeling Bouwbesluit en aangestuurde NEN-Normen]
  - de Gemeentelijke Bouwverordening
  - de Gemeentelijke Welstandsnota
2. De Monumentenwet en de daarop aansluitende verordening.
3. De Wet Ruimtelijke Ordening [WRO] en het daarop gebaseerde bestemmingsplan
4. De coördinatiebepalingen inzake eventuele aanhoudingsplicht in relatie tot andere wetgeving [o.m. milieu en andere]

Gemeld moet worden dat de te verwachten geplande invoering van de Wet Wabo verbetering van de coördinatie door de

#### Bouwbesluit en bevoegdheid ontheffing bij verbouw



vergunningverlenende overheid met een aantal van ca 25 overige soorten regelingen beoogt. Alsmede tot het minder vergunningsplichtig zijn van allerlei soorten vergunningen zal leiden.

### **Bouwgerelateerde wet en regelgeving**

De bouwvergunningaanvrager zal echter ook rekening moeten houden met niet in bovenstaande wet en regelgeving opgenomen technische bouwvoorschriften. Formeel kan dit niet leiden tot het weigeren van een vergunning, maar wel tot het aanhouden van de vergunningaanvraag danwel tot het niet mogen gebruiken van een conform de wel verleende bouwvergunning gebouwd of verbouwd project. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als een vergunning op grond van de Wet Milieubeheer is geweigerd.

In bijlage 2. staat een alfabetisch overzicht van de [ca 20] bouwgerelateerde wetgeving en overige regelgeving die naar het Bouwbesluit verwijst.

### **Europese richtlijnen**

Tot slot zijn er 11 Europese richtlijnen die van invloed zijn op het Bouwbesluit 2003. De belangrijkste daarvan zijn Europese richtlijnen voor asbest, bouwproducten, gastoestellen, liften, drinkwater en de EPBD. De richtlijnen hebben betekenis voor de gehele woningbouw sector, dus niet voor transformatieprojecten in het bijzonder. Wel kan het in een aantal gevallen leiden tot aanvullende regels [denk aan liften].

### **Bouwbesluit en bevoegdheid van B&W tot ontheffing [“ lokaal kwaliteitsbeleid “]**

De gemeente zal het bouwplan toetsen aan het bouwbesluit bestaande bouw op het minimum niveau voor veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid [ de milieu aspecten zijn nog niet ingevuld ]. Daarnaast kan soms b.v. gebaseerd op een beleidsnota inzake kwaliteitsbeleid bij verbouw en of transformatie de beleidsbevoegdheid van het college van B&W inzake verlening tot ontheffing van de nieuwbouw eisen nader uitgewerkt zijn boven het minimum niveau. In figuur X de essentiële vragen en spelregels uit het Bouwbesluit die de ruimte die B&W als bevoegd gezag beleidsmatig kan invullen. Opm: In ca 20 afdelingen zijn er geen minimum voorschriften voor bestaande bouw.

### **Bouwverordening en brandweer**

Naast het Bouwbesluit stelt de lokale gemeentelijke bouwverordening eisen op het punt van het parkeren [als dit niet in het bestemmingsplan geregeld is] en het [brand]veilig gebruik. Bij de gebruiksfunctie niet wonen speelt het aspect van de gemeentelijke gebruiksvergunning naast de

bouwvergunning een rol. Zie ook de ophanden zijnde invoering van het landelijke gebruiksbesluit. De brandweer is de belangrijkste gesprekspartner hoe te voldoen aan de Bouwbesluit eisen van brandwerendheid, vluchtwegen, brandpreventie etc. Voor een woonfunctie gelden strengere brandveiligheidseisen dan voor kantoren. Dat heeft ermee te maken dat er in woningen ook geslapen wordt. In de praktijk wordt wel eens geklaagd over deze eisen, met name dat ze niet altijd bij voorbaat helder zijn en lokaal de interpretaties kunnen verschillen. [verwezen wordt o.m. naar de B&W bevoegdheid tot het verlenen van ontheffing zoals hiervoor uit een gezet ] Ook zijn inspecteurs soms erg voorzichtig vanwege onbekendheid met transformatie. Een aantal voorbeelden in deze publicatie laten echter zien dat de brandweer soms ook bereid is om gelijkwaardigheid van oplossingen te accepteren.

### Bestemmingsplan

De gemeente zal het bouwplan moeten toetsen aan het figerende bestemmingsplan. Of transformatie financieel haalbaar is, hangt vaak samen met wat in het bestemmingsplan is vastgelegd. Soms laat het bestemmingsplan zowel wonen als kantoren toe. In een enkel geval zoals de Stadhouders in Alphen aan de Rijn zelfs tot in meer lagen dan het bestaande gebouw. Meestal moet voor een definitieve transformatie de bestemming gewijzigd worden, of vrijstelling worden verkregen.

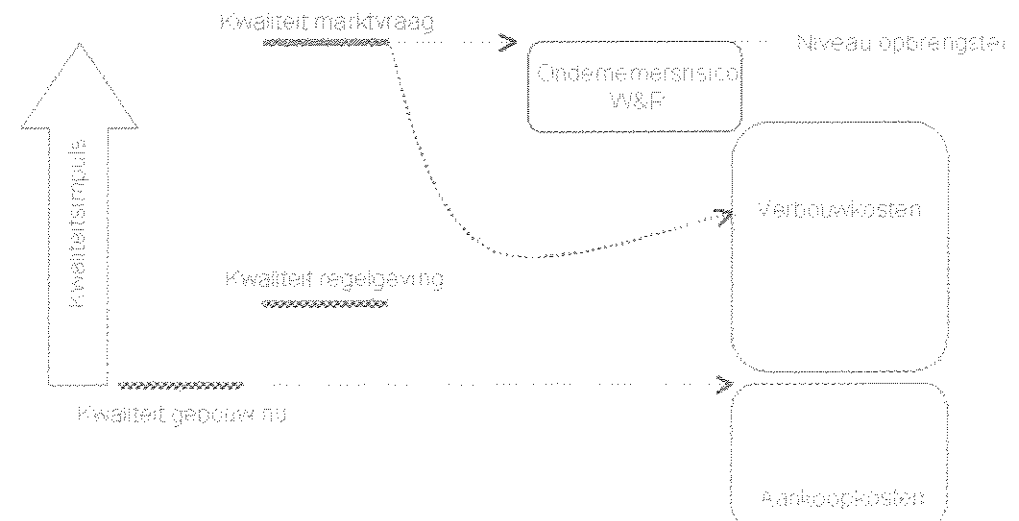
Vrijstelling kan zowel voor tijdelijk als voor permanent gebruik worden gevraagd. Permanente vrijstelling zal veelal via een artikel 19 procedure verkregen kunnen worden. Daarvoor is niet altijd toestemming van GS nodig. E.e.a. zal echter op termijn gevolgd moeten worden door het wijzigen van het geldende bestemmingsplan naar een geactualiseerde nieuw bestemmingsplan. Maar dan is vaak het betreffende bouwplan al gerealiseerd.

## 1.4. Regelgeving, kwaliteit en haalbaarheid

Of transformatie van een specifiek kantoorgebouw naar woningen haalbaar is, hangt af van veel factoren. Dat betekent ook dat er veelal niet één enkele factor is aan te wijzen waarom transformatie van een specifiek gebouw wel of juist niet haalbaar is, hoewel sommige factoren – een gunstige locatie, een bijzondere uitstraling van het gebouw of een gunstige maatvoering van de draagstructuur bijvoorbeeld - zó gunstig *kunnen* zijn, dat deze de nadelen op andere punten compenseren [Van der Voordt e.a., 2006].

Dit hoofdstuk bevat een korte beschouwing van het onderwerp haalbaarheid. In de eerste plaats om de relatie tussen de haalbaarheid van een project, de regelgeving en verschillende kwaliteitsdefinities toe te lichten. In de tweede plaats omdat we de schematische weergave in de Transformatiewijzer gebruiken om snel informatie over te kunnen dragen. Een derde reden is dat een schematische weergave legitimeert welke onderwerpen in de Transformatiewijzer uitgebreider aan de orde komen. Het biedt tevens de mogelijkheid om de andere 'knoppen' om

### Kwaliteit, opbrengsten en kosten



transformatie op projectniveau haalbaar te maken eenmalig te benoemen.

### **Haalbaarheid is ook een financiële afweging**

Uiteindelijk is de vraag of transformatie haalbaar is, ook een financiële rekensom waarbij technische en marktfactoren - maar ook de bereidheid van de lokale overheid om mee te werken aan de transformatie inclusief de onzekerheid over deze drie factoren - financieel worden vertaald in kosten en opbrengsten<sup>4</sup>. De belangrijkste kostenpost - naast de aankoopkosten - zijn de verbouwkosten. De verbouwkosten zijn een afgeleide van het kwaliteitsniveau waarnaar het gebouw getransformeerd

wordt. Het te overbruggen kwaliteitsniveau verschilt per bouwelement, en kan per project sterk verschillen.

### *Balkons als voorbeeld*

De relatie tussen kosten, opbrengsten en de regelgeving is niet eenduidig. Balkons zijn een illustratief voorbeeld. Buitenruimten – serre, balkon of loggia - worden in het Bouwbesluit 2003 niet langer voorgeschreven. Toch zullen ontwikkelaars die appartementen in het duurdere prijssegment willen verkopen, proberen buitenruimtes te realiseren omdat deze zonder buitenruimte moeilijk te verkopen zijn. De eenvoudigste manier is in veel gevallen het uitkragen van bestaande verdiepingsvloeren; het zijn extra vierkante meters worden die als het ware aan de bestaande verdiepingen worden geplakt. Als dat niet kan - of zodanig gecompliceerd is dat het tot hoge kosten leidt - zal de ontwikkelaar zoeken naar een alternatief. Dat kunnen loggia's binnen de gevel zijn, maar ook buitenruimtes op het dak, op een bijgebouwd nieuwbouwdeel of in de vorm van een afgesloten binnentuin zijn in de voorbeelden te vinden.

---

<sup>4</sup> Voor een snelle en grove berekening van kosten en opbrengsten is i.k.v. de Transformatiewijzer een Rekenmodel ontwikkeld o.b.v. Bouwbeter, SBR 2007

Het Bouwbesluit is in dit voorbeeld dus geen belemmering voor het realiseren van balkons. Andere regelgeving [zoals het bestemmingsplan, welstandcriteria en of monumentenzorg] kan echter wel belemmeren. Een ontwerp dat voorziet in balkons kan door de welstandscommissie of Monumentenzorg worden afgekeurd. En waar in het geval van welstandstoezicht verandering van het ontwerp nog wel eens wil leiden tot instemming, is dat bij Monumentenzorg minder vaak het geval.

#### Verschillende kwaliteitsdefinities

In een aantal gevallen bepaalt de wet- en regelgeving de te realiseren kwaliteit. Maar in andere gevallen bepaalt de 'markt' deze kwaliteit, als de markt met minder geen genoeg neemt. Initiatiefnemers hebben bovendien vaak eigen kwaliteitseisen: veel ontwikkelende beleggers, waaronder corporaties, investeren bij verbouw in extra kwaliteit om de waardeontwikkeling op termijn te borgen.

Figuur 2 geeft schematisch de verschillende 'kwaliteiten', de relatie met regelgeving en de relatie met de kosten en opbrengsten van transformatie. Opgemerkt moet worden dat figuur 2 een grove weergave van de werkelijkheid is, waarover uiteraard veel meer op te merken valt. Voor een heldere positionering van de Transformatiewijzer volstaat in eerste instantie deze grove schets.

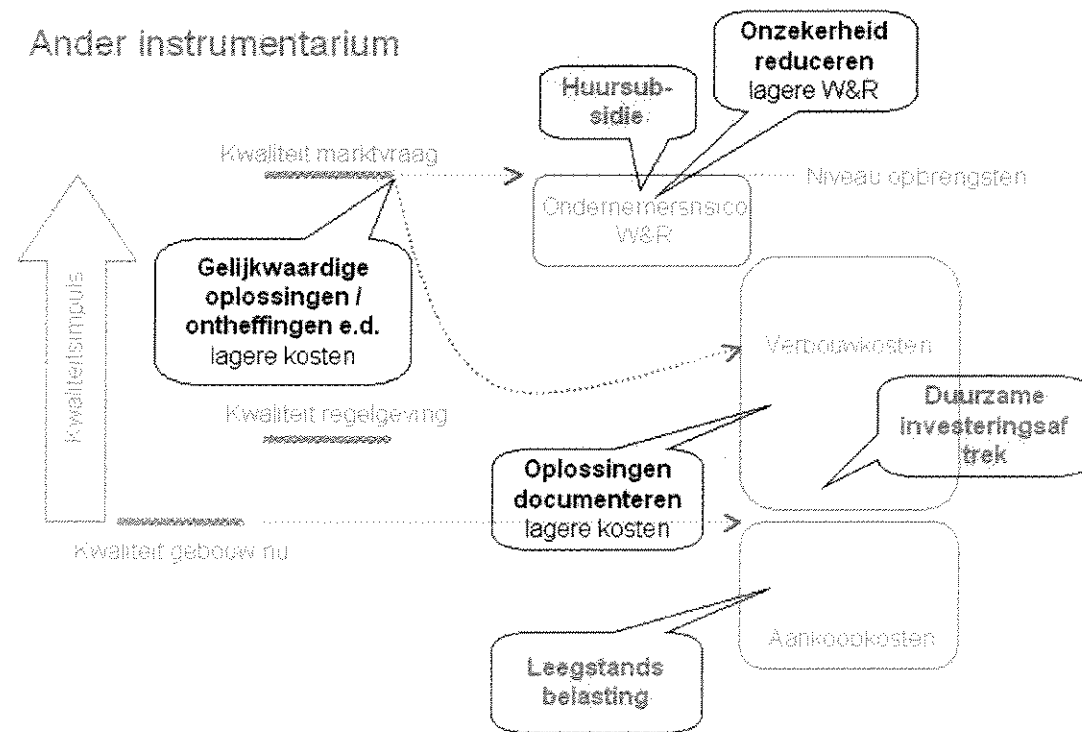
#### Kwaliteitseisen vanuit de markt versus minimale eisen vanuit de regelgeving

De bouwregelgeving bepaalt de minimale kwaliteitseisen waaraan gebouwen dienen te voldoen. Dat betekent dat regelgeving alleen dan de verbouwkosten bepalen als deze hogere kwaliteitseisen stelt dan de markt vraagt.

#### Toegevoegde waarde Transformatiewijzer

In figuur 3 is aangegeven hoe de informatie in de Transformatiewijzer kan bijdragen aan het stimuleren van transformatie van kantoorgebouwen [zwarte letters]. De belangrijkste bijdrage bestaat uit het documenteren van

gerealiseerde oplossingen, gelijkwaardigheidverklaringen, verleende ontheffingen e.d. Deze informatie kan leiden tot lagere verbouwkosten e/o een lagere winstrisicovergoeding omdat er minder grote onzekerheid is. Voor de volledigheid zijn [met rode letters] ook andere mogelijke instrumenten genoemd.



## 1.5. Knelpunten transformatie kantoorgebouwen

Dit hoofdstuk bevat een analyse van door de praktijk veelgenoemde knelpunten voor transformatie. Met dit hoofdstuk, en de schematische weergave in drie tabellen ervan, willen de rapporteurs geen volledigheid suggereren. Dat kan ook niet: zoals aangegeven kan één enkele factor de transformatie van een specifiek gebouw onmogelijk maken. Een tweede opmerking die vooraf gemaakt moet worden, is dat in de Transformatiewijzer wordt gefocust op transformatie als technische opgave met bijzondere aandacht voor die ingrepen waarbij de bouwregelgeving een belangrijke rol speelt. De primaire insteek zijn gebouwenkenmerken. Veelgenoemde knelpunten als 'te hoge' aankooprijzen, niet toepassen van fiscale voordelen, ontbreken van planologische medewerking van gemeente aan optoppen van extra verdiepingen worden hier niet, of slechts zijdelings, genoemd. De reden daarvoor is dat deze aspecten in de Transformatiewijzer waarschijnlijk niet verder zullen worden uitgewerkt. Daarmee is uiteraard niet gezegd dat dit in de praktijk geen reële knelpunten zijn.

### Tijdelijke bouw

In dit hoofdstuk zijn de voorschriften voor permanente transformatie naar wonen als uitgangspunt genomen. Voor die Bouwbesluit-Afdelingen waar de rijksregelgeving zelf oorzaak is van het knelpunt, is onderzocht of aanvraag van bouwvergunning op grond van tijdelijk gebruik een oplossing is. Dat blijkt niet het geval [zie tabel 1].

Mogelijk biedt het toepassen van Tijdelijke bouw bij de andere afdelingen meer mogelijkheden voor initiatiefnemers dan de voorschriften voor permanent gebruik. Een eerste analyse laat zien dat de voorschriften tezeer verschillen om een dergelijke generieke conclusie zonder nadere beschouwing te kunnen trekken. Evenals bij verbouw kent het Bouwbesluit Nieuwbouw bij een aantal afdelingen [20] een kwaliteitsniveau dat bij bepaalde gebruiksfuncties [waaronder ook de gebruiksfunctie wonen]

tenminste aangehouden moet worden indien het om tijdelijk gebruik gaat. Dit houdt concreet in dat indien er ten behoeve van dat tijdelijke gebruik [maximaal 5 jaar] verbouw plaatsvindt, er geen gemeentelijke ontheffing onder dit voorgeschreven tijdelijke kwaliteitsniveau verleend mag worden door B&W. De 21 afdelingen die voorschriften kennen inzake Tijdelijke bouw, en de 20 afdelingen inzake Verbouw hebben echter [gedeeltelijk] niet betrekking op dezelfde aspecten. Tijdelijke bouw kent namelijk wel [brandveiligheids] voorschriften [te weten de afdelingen 2.15, 2.16, 2.18, 2.20] in tegenstelling tot de rubriek Verbouw. Verbouw daarentegen kent weer wel voorschriften inzake bereikbaarheid 4.2 en 4.3, en inzake energiezuinigheid 5.2 en 5.3 [in tegenstelling dus tot de rubriek tijdelijke bouw].

### Bronnen

Het overzicht is gebaseerd op een artikelgewijze analyse van het Bouwbesluit, informatie uit gerealiseerde projecten, quick scanonderzoeken die [nog] niet tot projecten hebben geleid, en een aantal interviews met architecten en initiatiefnemers van transformatieprojecten. Bepalend voor opname op deze lijst is het aantal keren dat een onderdeel in de praktijk wordt genoemd als lastig e/o knellend.

De interviews met initiatiefnemers hebben niet alleen gediend om meer informatie te krijgen over knelpunten en mogelijke oplossingen, maar ook om in beeld te krijgen in welke documenten [welstandsnota, splitsingsverordeningen, erfpachtvoorwaarden, bouwverordeningen e/o kwaliteitsstimuleringsbeleid] gemeenten beleid formuleren dat van invloed is - of kan zijn - op transformatieprojecten.

### Meest voorkomende gebouwgerelateerde knelpunten

De meest voorkomende knelpunten die naar voren komen uit gerealiseerde en nog niet-gerealiseerde projecten staan hieronder. Deze zijn geordend van grof naar fijn:

- Parkeren: voldoen aan de parkeernorm [geëist in bestemmingsplan of verordening] leidt vaak tot hoge kosten e/o lagere opbrengsten als andere functies worden verdrongen
- Planologische medewerking van B&W aan noodzakelijke bestemmingswijziging, optoppen e/o bijbouwen
- Geluidsbelasting op de gevel.
- Kantoorplattegronden die niet efficiënt kunnen worden omgezet in woningen [hoge kosten zonder opbrengsten]. Samenhangend met gewenste ontsluitingsprincipes
- De gevel. Het realiseren van adequate bouwfysische prestaties is soms lastig en soms onmogelijk. Eisen als te openen delen en doorspuikbaarheid hebben soms tot gevolg dat de bestaande gevel niet gehandhaafd kan blijven. Dat kan transformatie financieel onhaalbaar maken.
- Buitenruimtes. In veel gevallen wenst de initiatiefnemer de gevel te behouden en buitenruimtes te realiseren aan de gevel. Soms werkt welstand of monumentenzorg niet mee aan wijziging van de gevel.
- Eisen vanuit brandveiligheid. In zijn algemeenheid zijn eisen op nieuwbouwniveau lastig te realiseren. Indien extra trappenhuizen e.d. aangebracht moeten worden, raken veel projecten onhaalbaar. Gerealiseerde projecten laten echter ook interessante oplossingen en gelijkwaardigheidverklaringen zien.
- Geluidsisolatie tussen woningen. Een groot aantal kantoorgebouwen heeft dunne vloeren die aanzienlijk ingepakt moeten worden om aan hedendaagse eisen te voldoen. In sommige gevallen is het nodig om lichte bouwmaterialen toe te passen.

Vrije hoogte van ruimtes daarentegen zijn zelden een probleem. Kantoorgebouwen hebben in de regel voldoende hoogte om aan de nieuwbouweis voor plafonds [2.60 m] te voldoen. Indien dat niet mogelijk is, wordt in de regel ontheffing verkregen. Ook de hoofdconstructie zelf is

zelden een probleem. In de regel zijn kantoorgebouwen zelfs in staat een of twee extra lagen [optoppen] te dragen.

### **Toelichting tabel 1 t/m 3**

In tabel 1 t/m 3 worden de knelpunten beschreven, inclusief de relatie met de regelgeving en aangevuld met interessante informatie uit concrete projecten. De tabellen bevatten tevens informatie om de [aard en diversiteit van] problemen en in praktijk gevonden oplossingen te illustreren. Het lezen van de tabel vergt enige bouwtechnische kennis. In het verdere traject van de Transformatiewijzer zullen problemen en oplossingen [inclusief nieuw te ontwikkelen oplossingen in de proefprojecten] uitgebreider gedocumenteerd worden waarbij ook niet-technische lezersgroepen bediend zullen worden.

In de tabellen wordt de aard van het knelpunt beschreven in relatie tot de regelgeving die daarop betrekking heeft [kolom twee en drie]. Voor een aantal bouwelementen geldt dat verschillende problemen aan de orde kunnen zijn. In een aantal gevallen kan het voorkomen dat de oplossing voor het eerste probleem gehinderd wordt door andere [soorten] regelgeving. Denk aan de eis om woningscheidende vloeren geluidswerend in te pakken en de eis om voldoende vrije hoogte te realiseren. Of het voorbeeld van monumentale gevels die gehandhaafd kunnen blijven met een tweede thermische schil [en een galerij-ontsluiting], maar dan op problemen ten aanzien van doorspuikbaarheid stuiten.

De tabel is op verzoek aangevuld met interessante informatie uit bestudeerde projecten en studies. Deze informatie is opgenomen om zowel de [aard en diversiteit van] mogelijke problemen als de oplossingen die in de praktijk zijn gevonden, te illustreren en dient als handvat voor nadere uitwerking van de Transformatiewijzer.

Besloten is om bij de verkenning van de knelpunten drie tabellen te hanteren. Daarmee wordt onderscheid gemaakt naar regelgeving [bouwtechnische in tabel 1 en 2; overige regelgeving in tabel 3] en naar

bevoegd gezag. In tabel 1 worden knelpunten opgenomen waar de Rijksoverheid bevoegd gezag is. In tabel 2. de knelpunten waarbij B&W het bevoegd gezag zijn. Die knelpunten kunnen in een aantal gevallen worden weggelaten door gebruik te maken van de beleidsbevoegdheid om ontheffing van nieuwbouweisen bij verbouw te verlenen, zoals in het Bouwbesluit beschreven.

1. Knelpunten die direct voortkomen uit de minimumeisen die in het Bouwbesluit gesteld worden. De wetgever is eerstverantwoordelijke om een afweging te maken of herziening leidt tot een groter aantal transformaties;
2. Knelpunten waarvoor B&W als bevoegd gezag aangesproken kan worden. Knelpunten kunnen verdwijnen als B&W bereid is tot ontheffing van nieuwbouweisen bij verbouw, zoals in het Bouwbesluit beschreven. Deze knelpunten zijn de kern van de Transformatiewijzer;
3. Knelpunten die voortkomen uit regelgeving anders dan de bouwregelgeving.

De tabellen zijn leidraad voor de werkbijeenkomsten en proefprojecten om de Transformatiewijzer inhoudelijk te versterken.



**Tabel 1. Knelpunten voorkomend uit minimeisen Bouwbesluit<sup>1</sup>**

| Bouwelement   | Aard knelpunt  | Relatie regelgeving <sup>1</sup>  | Relevante informatie uit projecten   |
|---|--|---|--|
| <b>Gevel</b><br>uitwendige scheidingsconstructie  | Veel kantoorgebouwen kennen zogenaamde gesloten gevels. Niets doen aan een gesloten gevel is formeel niet mogelijk. In het Bouwbesluit bestaande bouw is dwingend opgelegd dat een bestaande gevel tbv wonen een spuivoorziening dient te hebben. Het voldoen aan eisen van bewegende delen in de gevel en doorspuikbaarheid zijn soms technisch niet te realiseren in bestaande gevels, bijvoorbeeld als de gevel beeldbepalend is e/o geluidsbelasting op de gevel hoog is. Vervangen van de gevel is vaak geen optie vanuit financiële overwegingen. Indien een gevel toch aangepast wordt, dient het te voldoen aan hogere nieuwbouwvoorschriften. | Bouwbesluit Afd 3.11 art 3.66   | Geen ontheffing mogelijk. Veel eerste haalbaarheidsonderzoeken leiden tot negatief resultaat a.g.v. dit knelpunt. In project Loosduinseweg in Den Haag werd nieuwe gevel afgekeurd door welstand, waarna tweede binnenschil is aangebracht. Project Velperparc [Arnhem, jong monument] mocht gevel niet veranderen, werd gekozen voor galerijontsluiting waarna geluid op gevel+doorspuikbaarheid dure oplossing nodig maakte. Soms ook eenvoudige oplossingen mogelijk: in Project Hof ter Hage [Den Haag] zijn draaikiepramen in bestaande kozijnen geplaatst. |
| <b>Verkeersruimten</b><br>Verkeersruimtes [galerijen, corridors en trappenhuizen, voor trappenhuizen zie tabel 2] | De eis inzake het aantal vluchtroutes [veelal 2 of meer uit een rook en of brand compartiment] bij grotere transformatie projecten. De eis bij bestaande bouw ligt bij 1.500 m2 gebruiksoppervlakte aan woonfunctie en bij nieuwbouw 800 m2. Er is geen tussenniveau als minimum bij verbouw gegeven. Derhalve hebben B&W cq de brandweer de neiging om de nieuwbouweis aan te houden en geen ontheffing daarvan te geven.   | Inzake vluchtroutes<br>Bouwbesluit Afd 2.17 [binnen een rookcompartiment en of een subbrandcompartiment], 2.18 [uit een rookcompartiment en of een sub-brandcompartiment] , 2.22 [inzake grote brandcompartimenten] | In veel projecten [o.a. Puntegale, Billitongebouw, Raad van Arbeid in Rotterdam] wonen en werken over verschillende verdiepingen. Vluchten via wokkeltrap[pen], vluchten via dak naar ander trappenhuis en extra vluchtroute gerealiseerd via nieuwbouw zijn oplossingen. Voorbeelden van laatste oplossing is project Bredestraat, Rotterdam. Zie ook trappenhuizen in tabel 2. voor oplossingen]   |

<sup>1</sup>In de tabel worden de voorschriften voor permanente transformatie naar wonen als uitgangspunt genomen [zie opmerking Tijdelijke bouw op blz 13]. De voorschriften in het kader van tijdelijke bouw zijn voor de twee hier genoemde knelpunten geen oplossing. Afd. 3.11 en 2.17 kennen geen bepalingen voor tijdelijke bouw. De afdeling 2.18. wel, maar die is niet van toepassing op wonen.

**Tabel 2. Knelpunten voorkomend uit lokaal gevoerd kwaliteitsbeleid bij verbouw**

| Bouwelement                                    | Aard knelpunt   | Relatie regelgeving   | Relevante informatie uit projecten  |
|--|---|---|---|
| <p><u>Ruimten</u><br/>Vrije hoogte ruimten</p> | <p>Kantoorgebouwen hebben in de regel voldoende hoogte om plafonds van 2.60 toe te passen. Balken of andere objecten kunnen soms leiden tot plaatselijke hoogtes van 2.10 en lager. In de praktijk is een aanzienlijke onbekendheid geconstateerd over de mogelijkheden bij een juiste interpretatie van het voorschrift</p>  | <p>BB nieuwbouw en bouwbesluit bestaande bouw afdeling 4.6, 4.7 en 4.8.</p>   | <p>Projecten in panden met een historische karakter hebben soms te maken met dit aspect terwijl dit onderdeel niet altijd onder de monumentenregelgeving valt. In projecten zijn geen voorbeelden van niet-verlenen van ontheffing indien gevraagd gevonden. In project Schuttersveld, Delft bleek betitelen 'onbenoemde ruimte' oplossing voor balk van 2.09 m.</p>  |
| <p>Trappenhuizen</p>                           | <p>Aanwezigheid van twee gescheiden vluchtroutes in geval van brand [zie ook knelpunt 2 in tabel 1] kan leiden tot de noodzaak van een extra noodtrappenhuis. Dat is duur en soms niet mogelijk. Het niveau Brandveiligheid Bestaande Bouw moet als net voldoende worden aangemerkt. Derhalve is het te overwegen om dit meer te accepteren in die gevallen dat transformatie anders niet goed mogelijk is.</p> | <p>Bouwbesluit Afd 2.17, 2.18, 2.22<br/>Tevens relatie met Welstandstoezicht en Monumentenzorg</p>  | <p>In praktijk [ontwerp]oplossingen gevonden als opdelen gangen met brandwerend materiaal, interne rondgalerij door verlengen verdiepingsvloer [project Residentie De Deel, Emmeloord]. In projecten Churchillaan [Den Haag] en Twentec [Enschede] zijn o.b.v. gelijkwaardigheid bestaande trappenhuizen gebruikt [i.c.m. extra brandwerende deuren]. Ook gelijkwaardigheidverklaringen inzake overdrukinstallaties / rookluiken bieden soms mogelijkheden.</p> |
| <p><u>Inwendig scheidingsconstructie</u></p>   |   |   |   |
| <p>Vloeren/wanden.<br/>Woningscheidend</p>     | <p>Voldoen aan eisen <b>geluidsisolatie</b> leidt soms tot hoge kosten [zwevende dekvloeren, verlaagde plafonds], soms zijn betaalbare oplossingen niet mogelijk als de constructie geen extra materiaal kan dragen. Het betreft veelal het geringe draagvermogen van een oude vloer[veld]; de hoofdconstructie [HDC] kan de extra belasting meestal wel dragen.</p>  | <p>Bouwbesluit Afd 3.5 art 3.20 schrijft verbouwniveau voor dat max 10 dB lager ligt.</p>   | <p>Ontheffing van nieuwbouwniveau kan worden verleend. In vele projecten [De Deel Emmeloord, Raad van Arbeid Rotterdam, Stadhouders Alphen] zijn vloeren ter plaatse met ca 10 cm opgehoogd. In Willem Lodewijk State [Appingedam] naast zwevende dekvloeren ook verlaagde plafonds aangebracht. Project Loosduinseweg a.g.v. verzwaren vloeren lichte inbouwsystemen noodzakelijk.</p>   |
|  | <p>Voldoen aan eisen <b>brandwerendheid</b> leidt soms tot hoge kosten [zie ook hierboven, geluidsisolatie] Bij een ongewijzigde vloer hoeft strikt formeel de brandweer niet meer te eisen dan Bouwbesluit bestaande bouw . Echter in het geval dat de vloer</p>   | <p>Bouwbesluit Afd 2.12 en 2.13. Tevens van toepassing: lokaal splitsingsbeleid en landelijke regels dat notarissen niet mogen meewerken aan verkoop van 'illegaal' afgesplitste woningen</p> | <p>Aangezien de kwaliteitseisen inzake o.m. geluid en brand soms ook voorkomen als streefniveau in andere [soms privaatrechtelijke] documenten van gemeenten [denk aan grondovereenkomsten en splitsingsverordeningen] is de conclusie dat sommige</p>  |

|                              |  |   |  |
|------------------------------|--|---|--|
|                              | toch aangepast moet worden [b.v. a.g.v. wanden t.b.v. de woningindeling of geluidsisolatie op de vloer], dan zal de brandweer veelal de nieuwbouweisen hanteren voor de brandwerendheid van de vloer. Gemeenten zijn zeer terughoudend met verlenen van ontheffing op dit punt. Het leidt in de praktijk tot langdurig overleg en onzekerheid bij initiatiefnemers. Dat kan leiden tot het missen van transformatiekansen. | Dit afsplitsen kan plaats vinden bij het gedeeltelijk handhaven van de kantoorfunctie. Het betreft dan gedeeltelijke transformatie. | gemeenten zeer terughoudend willen zijn in het gebruik maken van hun bevoegdheid tot verlenen van ontheffing. Generiek beleid wat betreft verlenen van ontheffingen van nieuwbouweisen op dit punt is waarschijnlijk niet aan de orde. Het betekent weliswaar langdurig 'onderhandelen', maar leidt uiteindelijk tot maatwerk voor het project. In uitwerking van de Transformatiewijzer wordt verkend op welke manier erfpachtvoorwaarden, splitsingsverordeningen e.d. van grote gemeenten van invloed is op deze eisen. De praktijk laat zien dat initiatiefnemers voorsorteren op nieuwbouweisen. Stadswonen [R'dam] plaatst verticaal transportleidingen bijvoorbeeld zoveel mogelijk buiten de woningen. |
| <u>Hoofddraagconstructie</u> |  |   |  |
| Hoofddraagconstructie HDC    | Sterkte, stijfheid en stabiliteit.<br>Incidenteel aanpassing van de HDC kern, verplaatsen liftschachten, vergroten deuropeningen liftschachten lastig  | Bouwbesluit afd 2.1 en 2.2.   | Geen knelpunt als eisen Bestaande Bouw worden aangehouden en er geen wijzigingen in de HDC plaatsvindt. Anders soms wel.   |
| <u>Bouwonderdeel</u>         |  |   |  |
| Balkons                      | Sinds 2003 zijn buitenruimtes niet langer voorgeschreven vanuit Bouwbesluit. Aanbrengen balkons nogal eens afgekeurd > beperkt doelgroepen en opbrengsten uit verkoop of verhuur waardoor transformatie financieel onaantrekkelijk of aanhaalbaar wordt.<br>Uitkringend balkons soms niet mogelijk agv draagconstructie  | Welstandstoezicht   | Diverse projecten [o.a. Willem Lodewijk State, Appingedam] laten zien dat welstand in tweede instantie te overtuigen is. Met zogenaamde 'stand alone' oplossingen e/o hangconstructies kan bovendien soms toch een balkonoplossing mogelijk. Stadswonen heeft bijvoorbeeld in één van haar projecten enkele meters nieuw tegen een bestaand kantoor gerealiseerd, waardoor tegelijkertijd een betere ontsluiting en woningdiepte ontstond.   |
|                              | Idem   | Monumentenzorg  | Alternatieve buitenruimten maken, soms op nieuwbouw [Hof ter Hage, Den Haag] e/o opgetopt deel [Puntegale, Rotterdam]. Billitongebouw [Den Haag] voorbeeld van Rijksmonument waar nieuwe balkons in stijl zijn   |

|                           |  |  |  |
|---------------------------|--|--|--|
|                           |  |  | toegevoegd.  |
| <u>Energiezuinigheid</u>  |  |  |  |
| Rc-waarde gevel en of dak | Indien gevel niet wordt gehandhaafd, dienen prestaties verbeterd te worden. Inpakken buitenkant gevel of gehele gebouw stuit soms op bezwaren welstand of Monumentenzorg       | Welstandstoezicht, Monumentenzorg  | Zie eerder genoemde informatie over gevel [tabel 1. doorspuibaarheid en tabel 2. balkons]. In diverse projecten voorbeelden van tweede gevels, o.a. Loosduinseweg [beeldbepalende gevel], Velperparc [monumentaal] en Churchillaan [vrijwillig]. Soms is bestaande gevel ook buitenkans: Voormalige Rabobank Losser bleek door nisolatie hoge Rc-waarde te realiseren. |
|                           | Indien gevel wordt vervangen, dient nieuwe gevel te voldoen aan eisen nieuwbouw. Dit leidt tot hoge kosten en kan tot afstel van projecten leiden.                             | Bouwbesluit, afd 5.1.en 5.2.<br>Rc 2.5   | Uit bestudeerde projecten zijn geen technische problemen naar voren gekomen.   |
| EPBD / EPC                | Vraag uit de markt naar het nieuwe E label. Hier is nog weinig ervaring mee; een E-label is sinds 1 jan 2008 echter wel vereist. Verwezen wordt naar de algemene voorlichting. | Indien er geen EPC-berekening is van na 1998, is een Energielabel vereist bij het op de markt brengen van de woning. | De EPBD methode lijkt goed bruikbaar bij transformatie. Echter er zijn geen gegevens inzake het recente energiegebruik. Nader detailonderzoek lijkt op zijn plaats.  |

**Tabel 3. Knelpunten voorkomend uit andere dan de bouwregelgeving**

| Bouwelement   | Aard knelpunt  | Relatie regelgeving  | Relevante informatie uit projecten  |
|---|--|--|---|
| <u>Stedenbouwkundige / ruimtelijk planologische aspecten</u>                        |  |  |   |
| Planologische medewerking   | Voor solitaire kantoren in - of grenzend aan – een woonwijk wil gemeente vaak wel meewerken aan bestemmingswijziging. Incidentele of structurele transformatie van gebouw in kantoorwijk e/o bedrijfsterrein stuit veelal op planologische bezwaren, soms ingegeven door economisch beleid en soms door te verwachten onverlastproblemen [stank] in de toekomst. | WRO / Milieuwetgeving / economisch beleid vastgelegd in gemeentelijke en provinciale nota's.   | In 2005 stuitte een initiatief om een eerste gebouw in Plaspoelpolder te transformeren op planologische bezwaren. In 2006 heeft gemeente Amsterdam aangegeven bedrijvenpark Amstel III een grotere mate van functiemenging toe te staan. De gemeenten Amsterdam heeft voor de binnenstad [woon/werk]beleid vastgelegd dat er niet meegewerkt wordt aan transformeren van kantoren < 1000 m2.                                      |
| Geluidsbelasting op de gevel  | Woonfunctie op geluidsbelaste locaties niet mogelijk > lagere opbrengsten  | Wet Geluidhinder   | In project Puntegale bleek realisatie van werkruimtes op sterk belaste plekken binnen het project nodig om te voldoen aan regelgeving. In project Eendrachtsskade in Groningen is ontheffing verkregen.   |
| Fijnstof  | Woonfunctie op locaties met te hoge fijnstofconcentratie niet toegestaan   | Wet Milieubeheer en Europese richtlijnen   | Probleem niet meer aan de orde is, mits een project niet leidt tot meer verkeersbewegingen.   |
| Kans op neerstorten van vliegtuigen<br>Vervoer gevaarlijke stoffen<br>Buisleidingen | Bestemmingswijziging naar wonen is formeel niet mogelijk. Logica ontbreekt in een aantal gevallen.   | Wetgeving inzake Lucht – verkeerslucht / BEVI Externe Veiligheid / Circulaire Vervoer gevaarlijke stoffen / circulaire Buisleidingen | Transformatie van het voormalige GAK-gebouw in Amstelveen naar studentenhuisvesting stuitte op het BEVI aspect externe veiligheid in relatie tot stijgen en landen van vliegtuigen.   |
| Parkeren  | Voldoen aan gemeentelijke parkeereisen leidt soms tot hoge kosten als parkeerplaatsen ten koste gaan van andere functies e/o dure voorzieningen moeten worden aangebracht om te voldoen aan de norm.   | Bestemmingsplan [soms is norm opgenomen in Bouwverordening]  | Diverse projecten laten dure voorzieningen zien: een nieuwe parkeergarage achter het gebouw [Puntegale Rotterdam], parkeergarage onder gebouw [Schuttersveld Delft] of maaiveld [Couperusplein Den Haag]. Project Wilhelminastadette in Diemen heeft parkeerplaatsen aangelegd ten koste van het commerciële programma op de b.g.<br>Projecten laten ook innovatieve oplossingen zien: parkeerlift [o.a. Couperusplein, Den Haag] |
| <u>Vorm, geleiding</u>  |  |  |   |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
| <p>Optoppen en bijbouwen<br/>[vormen van intensiever ruimte gebruik]</p> | <p>Extra vierkante meters programma zijn veelal nodig om een project financieel haalbaar te maken. Het optoppen of bijbouwen van extra woningen bovenop of aan het bestaande gebouw stuit soms op planologische bezwaren</p> | <p>WRO</p>   | <p>Puntegale, Wilhelminastaette, Stadhouders en andere projecten zijn haalbaar geworden door extra programma toe te voegen op het gebouw. Ook de mogelijkheid nieuwbouw te realiseren maakt projecten mogelijk. Voorbeelden Hof ter Hage, Den Haag; Bredestraat en Raad van Arbeid, Rotterdam laten nieuwbouw i.c.m. nieuwbouw zien. Transformatie van Loosduinseweg is mogelijk gemaakt door koppeling aan ontwikkeling elders.</p> |
| <p>Asbest</p>  | <p>Aanpassen gebouw maakt saneren noodzakelijk &gt; kosten hoog. Door het ontlopen van sanering bij verkoop t.b.v. doorverhuur in kantoorfeer vaak geen saneringskosten.</p>   | <p>Milieuwetgeving [gevaarlijke stoffen],<br/>Arbo</p> | <p>In diverse projecten is asbest aangetroffen en gesaneerd. Meestal waren de kosten voor verkoper, in een enkel geval [Raad van Arbeid] onvoorzien en voor koper. Onbekend is in hoeveel gevallen [de vermoedelijke] aanwezigheid van asbest transformatie [of sloop] van een gebouw hindert.</p>   |

## Conclusies | Knelpunten

### 1. *Minimumeisen Bouwbesluit bestaande bouw zelden knelpunt*

Uit het overzicht blijkt dat de minimumeisen van het Bouwbesluit bestaande bouw in de praktijk zelden een knelpunt vormen voor transformatie van een gebouw. Uitzonderingen [zie tabel 1.] zijn de voorschriften voor doorspuikbaarheid en de eis tenminste twee vluchtroutes in hybride gebouwen, die soms tot hoge kosten leiden of feitelijk onmogelijk zijn. In de proefprojecten zal uitgewerkt worden of alternatieve oplossingen voor deze knelpunten te ontwikkelen zijn.

### 2. *Gemeentelijke kwaliteitsdefinitie kan knelpunten opleveren*

Een aantal genoemde knelpunten komt voort uit de beleidsinstek van het college van B&W van de betrokken gemeente. Niet is onderzocht hoeveel Nederlandse gemeenten op dit moment het niveau bestaande bouw als uitgangspunt hanteren voor toetsing bij een functiewijziging. Een aantal - met name grote - gemeenten hanteert als uitgangspunt voor toetsing dat zij bij verbouw vasthoudt aan de eisen voor nieuwbouw, en alleen bij uitzondering ontheffing verleent. Dit biedt in theorie optimale mogelijkheden voor specifiek maatwerk. Uit de praktijk komt echter de klacht van een te grote onzekerheid bij initiatiefnemers, omdat eerst vrijwel alle zaken uitonderhandeld moeten zijn. De rapporteurs is een aantal gevallen tegengekomen dat de opgedane ervaring als neveneffect heeft dat een initiatiefnemer andere potentiële kantoorgebouwen benadert vanuit een worstcase-inschatting en al snel tot de conclusie komt dat transformatie van dat betreffende gebouw niet haalbaar is.

Voor zover de rapporteurs bekend, kent nog geen gemeente een op transformatie toegesneden beleidsnota die als uitgangspunt heeft dat vooraf en zo helder mogelijk wordt gedefinieerd aan welke kwaliteitsaspecten B&W altijd wil vasthouden en op welke aspecten

zij bereid is ontheffing te verlenen indien de aanvrager aannemelijk kan maken dat het niet mogelijk is.

### 3. *Ook privaatrechtelijk handelen van invloed op kwaliteitseisen*

De rapporteurs constateren bovendien dat - los van de privaatrechtelijke vrijheid die gemeenten hebben om wel of niet mee te werken aan wijziging van grondcontacten - gemeenten soms niet bereid zijn het publiekrechtelijk instrumentarium in te zetten [denk aan wijzigen van bestemmingsplannen, parkeeroplossingen en andere niet Bouwbesluitaspecten] tenzij de transformatie [tegen de wens van de initiatiefnemer] op een hoger kwaliteitsniveau wordt uitgevoerd dan strikt genomen op grond van het Bouwbesluit bestaande bouw geëist had kunnen worden.

De gemeenten dwingen daarmee een hoger kwaliteitsniveau af dan wetgever en aanvrager bedoeld hebben. Enkel op grond van het Bouwbesluit bestaande bouw had de gemeente dit niet kunnen eisen, maar nu de initiatiefnemer de gemeente voor medewerking op andere terreinen toch nodig heeft, worden zaken door gemeenten soms opgelegd tot een kwaliteitsniveau die conform Bouwbesluit niet verlangd had mogen worden.

Niet onderzocht is in hoeveel gemeenten dit meer of minder structureel voorkomt, en welke motieven daaraan ten grondslag liggen. Rapporteurs zijn bovendien onvoldoende juridisch gespecialiseerd om te kunnen stellen dat gemeenten in dat geval 'misbruik maken' van hun publiekrechtelijk gegeven beleidsvrijheid. Wel kan worden vastgesteld dat in die gevallen de transformatie van kantoorgebouwen naar woningen niet gestimuleerd wordt.

## 2.1. Nieuwbouw of bestaande bouw?

Zoals in de inleiding gesteld is het een veelvoorkomend misverstand, ook bij architecten met ervaring, dat een gebouw waarvan alleen de functie verandert, aan de dan geldende nieuwbouweisen moet voldoen. Dat is niet het geval. Het Bouwbesluit schrijft slechts toetsing aan de minimumeisen [niveau bestaande bouw] voor.

### Om hoeveel eisen gaat het?

Op woningen die door transformatie ontstaan, zijn in principe alle 63 Bouwbesluit-afdelingen van toepassing. Bij 20 afdelingen, niet-verwonderlijk vooral die afdelingen die de veiligheid en gezondheid van de gebruikers voor ogen hebben, is een specifiek verbouwniveau gedefinieerd. Figuur X op blz Y laat zien dat bij transformatie van kantoren naar woningen weliswaar alle 63 bouwbesluitartikelen aan de orde zijn, maar er veel mogelijkheden voor ontheffing zijn. Voor 42 eisen is een niveau bestaande bouw gedefinieerd, het niveau waaraan het gebouw in ieder geval dient te voldoen.

### Lokaal kwaliteitsbeleid

Gemeenten die lokaal kwaliteitsbeleid voeren, hebben de mogelijkheid voor onderdelen die ingrijpend [lees: volledig] veranderd worden, de nieuwbouweis uit het Bouwbesluit toe te passen. Ook dán kan ontheffing verleend worden tot een verbouwniveau, of het niveau bestaande bouw indien geen verbouwniveau is gedefinieerd. De beleidsruimte voor gemeenten – schematisch weergegeven op blz 9 – is groot.

Hiernaast schematisch de wijze van toetsing op minimumkwaliteiten. Dat is de ondergrens waaraan bouwaanvragen altijd dienen te voldoen. Ter illustratie zijn in de figuur drie veelgenoemde knelpunten toegevoegd. Voor geluidwering tussen woningen is in het Bouwbesluit een verbouweis gedefinieerd waaraan bij ingrijpende verbouwing moet worden vastgehouden.

Figuur 2.1 laat zien dat B&W ontheffing kunnen verlenen tot een verdiepingshoogte van 240 cm zoals een aantal jaren geleden voor nieuwbouw voldoende was, met een ondergrens van 210 cm. De figuur laat ook zien dat gevels altijd te openen onderdelen dienen te bevatten, omdat deze ook voor bestaande bouw geëist worden.

Figuur 2.1 Toetsingswijze Transformatie kantoor naar woningen

|                                      |                                      | Bouwbesluit    | Geluidsisolatie tussen woningen            | Verdiepingshoogte | Doorspuibaarheid                                |
|--------------------------------------|--------------------------------------|----------------|--|-------------------|---|
| Ingrijpende JA<br>wijzigingen<br>NEE | Verbouwniveau gedefinieerd JA<br>NEE | Nieuwbouw      | 0 dB                                       | > 2,60 m          | Te bewegen onderdelen<br>> 6 l/2/m <sup>2</sup> |
|                                      |                                      | Verbouw        | max 10 dB lager bij ingrijpende verbouwing |                   |   |
|                                      |                                      | Bestaande bouw |  | > 2,10 m          | Te bewegen onderdelen                           |

### Gelijkwaardigheid

In een aantal gevallen moet wellicht geconstateerd worden dat een bepalingsmethode niet is toegesneden op de verbouwsituatie. D.m.v zogenaamde gelijkwaardige prestatiebepalingsmethoden kan dan onderbouwd worden dat toch aan de bedoeling van de regelgeving is voldaan.



### Vraag en antwoord

V: het kan dus voorkomen dat een gemeente verschillend omgaat met het Bouwbesluit in verschillende situaties?

A: Ja. Een gemeente kan de nieuwbouweis van 0 dB stellen aan een geheel nieuwe verdiepingsvloer die op een tussenniveau wordt gerealiseerd, en tegelijkertijd vasthouden aan de maximaal +10 dB ontheffing voor een woningscheidende vloer die gehandhaafd blijft [het verbouwniveau]. In een andere situatie [bijvoorbeeld indien een woongroep een grachtenpand ingrijpend wil verbouwen] kan dezelfde gemeente ontheffing verlenen tot het rechtens verkregen niveau.

Aanvrager en gemeenten moeten daarbij in beschouwing nemen wat in vergelijkbare gevallen elders in de gemeente kennelijk wel recent is/ werd toegestaan cq afgewezen. Hier geldt het principe van gelijke monniken gelijke kappen. Voortschrijdend inzicht kan er overigens toe leiden dat de gemeente haar beleid in algemene zin inzake een bepaald specifiek aspect toch weer wijzigt.

## 2.2. Stappenplan voor toetsing

Bij de toetsing, en uitgangspunten t.b.v. het bouwbesluit wordt uitgegaan van het volgende stappenplan. In geval van een functiewijziging van een gebouw - in dit specifieke geval van de kantoorfunctie naar een woonfunctie - dient bij de beoordeling volgens het Bouwbesluit het volgende traject doorlopen te worden:

1. Er moet worden uitgegaan van de veronderstelling dat het gebouw de 'nieuwe' bestemming heeft, in dit geval woonfunctie
2. Vervolgens moet het gebouw worden getoetst aan de eisen die het Bouwbesluit stelt aan bestaande woonfuncties
3. Gedeelten die worden verbouwd, bijvoorbeeld omdat zonder dat niet is voldaan aan de eisen voor bestaande bouw, zullen in principe moeten voldoen aan de nieuwbouwvoorschriften.
4. Burgemeester en wethouders kunnen daarbij ontheffing verlenen van het nieuwbouwniveau tot de in artikel 1.11 van het Bouwbesluit 2003 aangegeven niveaus te weten
  - lid 1. Tot het niveau bestaande bouw tenzij een verbouwniveau in die afdeling als minimum is aangegeven
  - lid 2 Tot het zogenaamde rechtens verkregen niveau, als er geen niveau bestaande bouw in de betreffende afdeling voorkomt [ca 20 afdelingen], met dien verstande dat indien er wel een verbouwniveau is aangegeven, onder dit niveau geen ontheffing verleend mag worden.

Belangrijke vragen zijn:

*Is er sprake van bouwen of verbouwen?*

De eerste vraag is of er sprake is van verbouwen [in de zin van artikel 1, eerste lid onderdeel a van de Woningwet]. Als dat niet het geval is, de woning zonder verbouwing ontstaat na functiewijziging van een kantoor

naar een woning moet de woning alleen getoetst worden aan de eisen voor woonfuncties uit het Bouwbesluit bestaande bouw.

Gemeenten mogen geen eisen stellen hoger dan het minimale niveau dat in Bouwbesluit bestaande bouw is omschreven. Ook is het niet toegestaan dat gemeenten eisen dat onderdelen van het gebouw aangepakt worden.

#### *Ingrijpend wijzigen?*

Als er wel sprake is van het geheel of gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of het vergroten van een bouwwerk, zijn voor die onderdelen die onderwerp van de verbouwing zijn, in beginsel de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2003 van toepassing. Voor die elementen die niet ingrijpend gewijzigd worden, dient het niveau van bestaande bouw te worden aangehouden.

#### *Is een verbouweis gedefinieerd?*

Die onderdelen van het gebouw die ingrijpend verbouwd worden, moeten in principe aan nieuwbouweisen voldoen. Vraag twee is echter of er andere niveaus zijn gedefinieerd waarnaar ontheffing kan worden verleend? Indien geen verbouweis is gedefinieerd kan B&W ontheffing verlenen tot het niveau bestaande bouw [indien gedefinieerd] en anders tot het niveau van de oorspronkelijke bouwvergunning, het 'rechtens verkregen niveau'. Als het gebouw echter niet geheel vernieuwd, verbouwd of vergroot wordt, is dit verbouwniveau richtinggevend en kan in overleg tussen initiatiefnemer en gemeente een lager niveau dan het nieuwbouwniveau worden afgesproken. Maar als het onderdeel beperkt aangepast cq gedeeltelijk vervangen wordt, mag het dus niet lager dan dit verbouwniveau.

#### **Vraag en antwoord**

V: Dus als ik de gevel niet wijzig, mogen er geen Rc-waarden geëist worden?

A: Dat klopt. Het is niet zo dat de nieuwe gebruiksfunctie na de verbouwing aan alle nieuwbouweisen moet voldoen. Voor een bestaande woning zijn geen Rc-waarden geëist. Daaruit volgt dat als de gevel niet wijzigt, er ook geen eisen gelden voor deze transformatie en deze dus ook niet gesteld kunnen worden.

#### **Vraag en antwoord**

V: De vrije hoogte in een appartement dat wordt gerealiseerd in een bestaand gebouw mag 2,10 meter zijn [artikel 4.33 lid 4]. Wij realiseren echter nieuwe woningscheidende wanden, met nieuwe toegangsdeuren. Deze moeten voldoen aan de nieuwbouweis, dus 2,30 meter. B&W mogen volgens artikel 4.13 geen ontheffing verlenen! Hoe hiermee om te gaan?

A: Precies lezen: er staat 'geheel vernieuwen'. U vernieuwt niet het hele gebouw - de vloeren blijven immers gehandhaafd, alleen de woningscheidende wand is nieuw - dus ontheffing kan worden gevraagd.

## 2.3. Transformatiewijzer schematisch

|   | Nieuwbouw |   |    | Verbouw  |    |   | Bestaande bouw |   |    |    |    |
|---|-----------|---|----|--|----|---|----------------|---|----|----|----|
|   | A         | C | E  | A  | C  | E | A              | C   | E  |    |    |
| <b>Voorschriften uit het oogpunt van veiligheid</b>                   | 25        | 7 | 23 | <b>Voorschriften uit het oogpunt van gezondheid</b>  | 20 | 8 | 13             | <b>Voorschriften uit het oogpunt van bruikbaarheid</b>                              | 15 | 2  | 6  |
| <b>Constructieve veiligheid</b>                                       | 2         | 0 | 2  | <b>Geluidwering</b>  | 5  | 4 | 0              | <b>Bereikbaarheid</b>   | 3  | 2  | 1  |
| 2.1 Algemene sterkte van de bouwconstructie                           | X         |   | X  | 3.1 Bescherming tegen geluid van buiten  | X  |   |                | 4.2 Toegankelijkheidssector, nieuwbouw  | X  | X  |    |
| 2.2 Sterkte bij brand   | X         |   | X  | 3.2 Bescherming tegen geluid van installaties, nieuwbouw   | X  | X |                | 4.3 Vrije doorgang  | X  |    | X  |
| <b>Gebruiksveiligheid</b>   | 8         | 3 | 8  | 3.3 Geluidswering tussen verblijfsruimten van dezelfde gebruiksfunctie, nieuwbouw                                  | X  | X |                | 4.4 Bereikbaarheid, nieuwbouw   | X  |    |    |
| 2.3 Vloerafschelding  | X         |   | X  | 3.4 Beperking van gain, nieuwbouw  | X  |   |                | <b>Dimensionering van ruimten</b>   | 9  | 0  | 3  |
| 2.4 Overbrugging van hoogteverschillen                                | X         |   | X  | 3.5 Geluidswering tussen ruimten van verschillende gebruiksfuncties, nieuwbouw                                     | X  | X |                | 4.5 Verblijfsgebied, nieuwbouw  | X  |    |    |
| 2.5 Trap  | X         |   | X  | <b>Wering van vocht</b>  | 4  | 0 | 3              | 4.6 Verblijfsruimte   | X  |    | X  |
| 2.6 Hellingbaan   | X         |   | X  | 3.6 Wering van vocht van buiten  | X  |   | X              | 4.7 Toiletruimte  | X  |    | X  |
| 2.7 Electriciteits- en noodstroomvoorziening                          | X         | X | X  | 3.7 Wering van vocht van binnen  | X  |   | X              | 4.8 Bedruimte   | X  |    | X  |
| 2.8 Verlichting   | X         |   | X  | 3.8 Afvoer van afvalwater en fecaliën  | X  |   | X              | 4.10 Gemeenschappelijke opslagruimte voor huishoudelijk afval, nieuwbouw            | X  |    |    |
| 2.9 Gesvoorziening  | X         |   | X  | 3.9 Afvoer van hemelwater, nieuwbouw   | X  |   | X              | 4.11 Stallingruimte voor fietsen, nieuwbouw   | X  |    |    |
| 2.10 Beweegbare constructieonderdelen                                 | X         |   | X  | <b>Luchtverversing</b>   | 5  | 2 | 5              | 4.12 Meterruimte, nieuwbouw   | X  |    |    |
| <b>Brandveiligheid</b>  | 13        | 4 | 12 | 3.10 Luchtverversing van een verblijfsgebied, verblijfsruimte, toiletruimte en badruimte                           | X  |   | X              | 4.13 Liftschacht, nieuwbouw   | X  |    |    |
| 2.11 Beperking van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie     | X         | X | X  | 3.11 Spuivoorziening   | X  |   | X              | 4.14 Liftmachineruimte, nieuwbouw   | X  |    |    |
| 2.12 Beperking van ontwikkeling van brand                             | X         | X | X  | 3.12 Luchtverversing van overige ruimten   | X  |   | X              | <b>Opstelplaatsen</b>   | 3  | 0  | 2  |
| 2.13 Beperking van uitbreiding van brand                              | X         |   | X  | 3.13 Toevoer van verbrandingslucht   | X  | X | X              | 4.15 Opstelplaats voor een aanrecht en opstelplaats voor een kooktoestel, nieuwbouw | X  |    |    |
| 2.14 Verdere beperking van uitbreiding brand                          | X         |   | X  | 3.14 Afvoer van rook   | X  |   | X              | 4.16 Opstelplaats voor een stooktoestel   | X  |    | X  |
| 2.15 Beperking van ontstaan rook                                      | X         |   | X  | <b>Overige</b>   | 6  | 2 | 5              | 4.17 Opstelplaats voor een warmwatertoestel, nieuwbouw                              | X  |    |    |
| 2.16 Beperking van verspreiding van rook                              | X         |   | X  | 3.15 Beperking van de toepassing van schadelijke materialen  | X  | X | X              | <b>Voorschriften uit het oogpunt van energiezuinigheid</b>                          | 3  | 3  | 0  |
| 2.17 Vluchten binnen een rookcompartiment en een subbrandcompartiment | X         |   | X  | 3.16 Beperking van het kunnen binnendringen van uit de grond afkomstige schadelijke stoffen of straling, nieuwbouw | X  |   | X              | 5.1 Thermische isolatie, nieuwbouw  | X  | X  |    |
| 2.18 Vluchtroutes   | X         |   | X  | 3.17 Bescherming tegen ratten en muizen  | X  |   | X              | 5.2 Beperking van lichtdoorlatendheid, nieuwbouw                                    | X  |    |    |
| 2.19 Inrichting van rookvrije vluchtroutes                            | X         |   | X  | 3.18 Drinkwatervoorziening   | X  |   | X              | 5.3 Energieprestatie, nieuwbouw   | X  | X  |    |
| 2.20 Voorkoming en beperking van ongevallen bij brand                 | X         |   | X  | 3.19 Warmwatervoorziening  | X  |   | X              | <b>TOTAAL</b>   | 63 | 20 | 42 |
| 2.21 Bestrijding van brand  | X         |   | X  | 3.20 Daglicht  | X  |   | X              |   |    |    |    |
| 2.22 Grote brandcompartimenten  | X         |   | X  |  |    |   |                |   |    |    |    |
| 2.23 Hoge en ondergrondse gebouwen, nieuwbouw                         | X         |   | X  |  |    |   |                |   |    |    |    |
| <b>Sociale veiligheid</b>   | 2         | 0 | 1  |  |    |   |                |   |    |    |    |
| 2.24 Toegang van een bouwwerk   | X         |   | X  |  |    |   |                |   |    |    |    |
| 2.25 Invalskerendheid, nieuwbouw                                      | X         |   | X  |  |    |   |                |   |    |    |    |

## Bijlage 1. Bronnenoverzicht

### Projectbeschrijvingen e.a. [schriftelijke] informatie

- Bouwbesluit Online
- Praktijkboek Bouwbesluit 2003 [Ministerie VROM 2005]
- Verdienen aan leegstaande kantoren - rapportage marktverkenning door BouwBeterwerkgroep [SBR, september 2007]
- Documentatie 15 gerealiseerde transformaties van kantoren naar woningen in Transformatie van Kantoorgebouwen [TU Delft, 010 Uitgeverij, januari 2007]
- Analyse instrumentarium tbv haalbaarheidsonderzoek: checklist ABT [2005], Transformatiepotentiometer [TUD, 2007]
- Documentatie 7 gerealiseerde transformaties van kantoren naar woningen in Nieuwe kansen voor kantoren [SBR 2006]
- 17 quick scans uitgevoerd door het Transformatieplatform Wonen in Kantoren iov SEV-Realisatie [niet-gepubliceerd, periode 2005-2007]
- Quick scan Lucent Technologies, DHV 2003
- Enquetes twee initiatiefnemers transformatieprojecten [Info aangeleverd door VROM]
- Interview Cor Brandsema, Frank Bakkum en Paul Oudeman [Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam] op 30 januari 2008 ]]
- Enkele artikelen o.a. Kantoorgebouw wordt studentenhuis [Bouwwereld oktober 2004], De Grote Enk [de Gelderlander, 20 juli 2006], Oude AKZO-gebouw Arnhem onder het mes [Cobouw december 2006]
- Persbericht NVB waarschuwt voor te veel nieuwbouwplannen, Cobouw 7 januari 2008
- Leegstand kantoor zwaarder belast? Parool, 28 februari 2008
- Notitie Wonen in Kantoren, 10 voorstellen [I. van Gent, GroenLinks]

### Interviews

- Interview Cor Brandsema, Frank Bakkum en Paul Oudeman, Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam
- Interview Joly van de Moosdijk [Van Maurik Architecten, Den Haag] projectarchitecte transformatie Raad van Arbeidgebouw, Rotterdam
- Interview Jan van Gurp, beleidsmedewerker Ruimtelijke Economie gemeente Breda
- Interview + projectbezoek Sylvia Lisapaly-De Winkel, Estrade Projecten, projectleider transformatie Raad van Arbeid, Rotterdam
- Interview Theo van der Voordt en Hilde Remoy, RE&H, TU Delft

## Bijlage 2. Overzicht Bouwgerelateerde wetgeving [alfabetisch]

|   | Locatie | Bouw | Gebruik | Andere regelingen   |
|---|---------|------|---------|---|
| Arbeidsomstandighedenwet                  |         | x    |         | <p>Verder verwijzen andere regelingen [ca 14] eveneens naar het gewijzigde Bouwbesluit 2003. Het gaat hier tenminste om de volgende artikelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbeidsomstandighedenbesluit, artikelen 3.1 b en 6.2</li> <li>- Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer, bijlage 1</li> <li>- Besluit eisen inrichtingen Drank - en Horecawet, artikel 2</li> <li>- Besluit geluidhinder spoorwegen, artikel 1</li> <li>- Besluit grenswaarden binnen zones langs wegen, artikel 1</li> <li>- Besluit grenswaarden binnen zones rond industrieterreinen, artikel 1</li> <li>- Besluit instelling Overlegplatform Bouwregelgeving, artikel 1</li> <li>- Besluit luchtkwaliteit</li> <li>- Besluit subsidies CO2 - reductieplan, bijlage</li> <li>- Besluit tankstations milieubeheer, bijlage II</li> <li>- Besluit zonering buitenlandse luchtvaartterreinen N- en M-Limburg</li> <li>- Organisatie-, mandaat- en volmachtbesluit directie Arbeidsveiligheid en -gezondheid 2004, artikel 5 Reglement dienst hoofd- en lokaalspoorwegen, artikel 11</li> <li>- Vuurwerkbesluit, bijlage 1 en 2</li> <li>- Waterleidingbesluit, artikel 5</li> </ul> <p><b>Europese richtlijnen</b></p> <p>Tot slot zijn er 11 Europese richtlijnen die van invloed zijn op de regelgeving die betrekking heeft op de transformatie van kantoorgebouwen naar woningen. De belangrijkste daarvan zijn die verbandhoudend met asbest, bouwproducten, gastoestellen, liften, drinkwater en de EPBD.</p> |
| Drank - en horecawet                      |         | x    | x       |   |
| Gemeente wet                              | x       | x    | x       |   |
| Huisvestingwet                            |         | x    | x       |   |
| Kernenergiewet                            | x       | x    | x       |   |
| Luchtvaartwet                             | x       |      |         |   |
| Natuurbeschermingswet                     | x       | x    |         |   |
| Provinciewet                              | x       | x    | x       |   |
| Rivierenwet                               | x       |      |         |   |
| Spoorwegwet                               | x       |      |         |   |
| Vleeskeuringwet                           |         |      | x       |   |
| [Welzijnswet]                             |         | x    | x       |   |
| Wet beheer<br>rijkswaterstaatswerken      | x       |      |         |   |
| Wetbodembescherming                       |         | x    | x       |   |
| Wet milieubeheer                          | x       | x    | x       |   |
| Wet milieugevaarlijke stoffen             |         | x    |         |   |
| Wet op de gevaarlijke werktuigen          |         | x    | x       |   |
| Wet op de stads - en<br>dorpsvernieuwing  | x       |      |         |   |
| Wet verontreiniging<br>oppervlaktewateren |         | x    | x       |   |

### Bijlage 3. Aanschrijving

Op het uitgangspunt “zonder verbouwing geldt het absolute bodemniveau van Bouwbesluit bestaande bouw” bestaat op grond van de Woningwet één uitzondering. Op grond van artikel 13 van de Woningwet kunnen B&W in het concrete geval een verplichting opleggen tot het treffen van zodanige voorzieningen aan een gebouw, dat de staat daarvan op een hoger niveau dan dat absolute bodemniveau komt te liggen. Die aanschrijvingsbevoegdheid is echter geclausuleerd. B&W kunnen slechts zo'n aanschrijving doen uitgaan indien:

- a. het treffen van de betreffende voorziening noodzakelijk is,
- b. die noodzaak door hen wordt gemotiveerd en
- c. niet wordt aangeschreven tot een hoger niveau dan het niveau van Bouwbesluit nieuwbouw.

Toepassing van die bevoegdheid mag niet leiden tot een stelselmatige praktijk waarin generiek zo'n verplichting wordt opgelegd in aanvulling op de in het Bouwbesluit 2003 opgenomen voorschriften voor de staat van bestaande bouwwerken. B&W moeten dus van geval tot geval motiveren waarom in dat specifieke geval een noodzaak tot het treffen van voorzieningen bestaat.