

Verantwoord verpand zijn

Tijdelijke wooneenheden

Dit is een publicatie van de SEV.

U kunt SEV-publicaties vinden op www.sev.nl, of bestellen bij:

SEV

Postbus 1878

3000 BW Rotterdam

Telefoon 010 - 282 50 50

sev@sev.nl

De SEV ontwikkelt innovatieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken op het gebied van wonen. Wij zijn onafhankelijk, maar kunnen niet zonder initiatiefrijke netwerkpartners. Samen met hen beproeven we ideeën voor innovaties in de praktijk.

VOORWOORD

In 2008 startte de SEV met het thema Wonen Urgent. Toen nog een behoorlijk onontgonnen terrein. We constateerden dat er ontzettend veel spoedzoekers zich dagelijks op de woningmarkt melden, maar dat er voor hen geen adequate huisvesting beschikbaar is. En dus volgden de berichten in de krant over arbeidsmigranten die maanden met te veel mensen in een caravan woonden of in hele kleine kamers een matras voor acht uur huurden. Tegelijkertijd kwam er langzaam een nieuwe branche op in Nederland: de tijdelijke wooneenheid. In de volksmond vaak de containerwoning genoemd.

Her en der verzezen op tijdelijke locaties nieuwe tijdelijke wooneenheden. De SEV richtte daarom een netwerk Wonen Urgent op met als deelnemers onder meer de gemeenten Den Haag en Westland, de corporaties De Alliantie, De Key en Wonen Limburg en een aantal aanbieders van tijdelijke huisvesting, zoals Ursem Bouwgroep, Tempo Housing en Spacebox.

In dit netwerk werd geconstateerd dat zowel het plaatsen als het verplaatsen van tijdelijke wooneenheden lastig is. Onze regelgeving is niet goed ingericht op tijdelijk wonen, was een veelgehoorde klacht. De SEV besloot daartoe in 2009 twee onderzoeken uit te voeren. Arcadis kreeg de opdracht om de regelgeving van ruimtelijke ordening en milieu bij tijdelijk wonen uit te zoeken en Laagland advies kreeg de opdracht om de (on)mogelijkheden van het verplaatsen van tijdelijke wooneenheden in kaart te brengen.

Uit het SEV-onderzoek *Verantwoord verplaatsen* blijkt dat er een gezaghebbende uitspraak nodig is van de VNG en de VROM(inspectie) over de manier van toetsen bij het verplaatsen van tijdelijke wooneenheden. Het is onduidelijk of dit Bouwbesluit bestaande bouw of Bouwbesluit nieuwbouw moet zijn. In het eerste geval zijn de verplaatsingskosten aanzienlijk lager dan in het tweede geval. De kosten die dan gemaakt moeten worden om weer te voldoen aan de nieuwbouweisen, staan niet in relatie tot die van het product en de gebruiksduur. Een andere optie om het probleem van toetsing in de toekomst te voorkomen, is het instellen van een productcertificaat voor tijdelijke bouw. Dit productcertificaat wordt afgegeven bij eerste oplevering en geldt daarna voor een vastgesteld aantal jaren. Bij verplaatsing, wordt dan alleen de locatiegebonden configuratie opnieuw getoetst (vluchtwegen, lichtinval).

Samen met het SEV-onderzoek *Regelgeving tijdelijk wonen* vormt dit de basis om vanuit de SEV de VROM(inspectie) en VNG dringend te adviseren de kennisoverdracht over wet- en regelgeving communicatief beter te gaan regelen richting gemeenten.

De eerste anderhalf jaar heeft de SEV veel tijd gestoken in vooronderzoek van het programma Wonen Urgent. Het probleem is nu helder. In 2010 is daarom voor experimenteren en de evaluatie van voorbeeldprojecten. Met als doel om eind 2010 de ervaringen te oogsten en met vernieuwende oplossingen te komen voor de vele witte vlekken in dit nieuwe huisvestingsvraagstuk.

Anne-Jo Visser
Programmaregisseur Wonen en Markt

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
1. Samenvatting	7
2. Inleiding	9
2.1 Het begrip tijdelijkheid	9
2.2 Modules en gebouwen	10
3. Aangetroffen situatie	13
3.1 Ervaringen met verplaatsen	13
3.2 Toepassing bouwregelgeving	14
3.3 Praktijkvoorbeeld	15
3.4 Relatie Bouwbesluit en WRO	15
4. Mogelijke oplossingen	19
4.1 Een duidelijke boodschap van VROM en VNG	19
4.2 Een productcertificaat	20
4.2.1 Waarom een certificaat?	20
4.2.2 Welke wegen zijn er?	20
4.2.3 Bouwstenen	21
4.2.4 Traject	22
4.2.5 Opties voor extra kwaliteit	23
5. Conclusies	25
5.1 Aangetroffen situatie	25
5.2 Oplossingsrichtingen	26
6. Vervolgstappen	29
6.1 Handreiking	29
6.2 Certificaat	29
Bijlage 1 Artikel 1.11 en 1.13 Bouwbesluit	31
Bijlage 2 Geraadpleegde organisaties en sleutelpersonen	33
Bijlage 3 BRL 0903 Bouwsysteem niet-permanente modules	35
Bijlage 4 Plantoetsing bij verplaatsing tijdelijk/permanent	37
Colofon	38

1. SAMENVATTING

Verschillende doelgroepen hebben een urgente behoefte aan huisvesting. Er is een sterk fluctuerende vraag die niet altijd in de reguliere woningvoorraad kan worden opgelost.

De SEV onderzoekt samen met vier experimentpartners de mogelijkheden om deze mensen ook snel te kunnen helpen. Eén van de mogelijkheden is het realiseren van tijdelijk beschikbare huisvesting op een stuk grond dat hiervoor tijdelijk kan worden gebruikt: wooneenheden worden dan na een bepaalde periode verplaatst naar een andere locatie.

Bij verplaatsing, of pogingen daartoe, constateren de experimentpartners knelpunten in regelgeving. SEV Realisatie onderzocht in opdracht van de SEV wat de stand van zaken bij vijf cases is en welke mogelijke oplossingen er zijn voor knelpunten.

Vooraf in gespannen woningmarkten en regio's waar weinig bouwgrond beschikbaar is, is de realisatie van tijdelijke gebouwen op tijdelijke locaties een interessante optie. Het gaat niet om veel wooneenheden, maar op lokale deelmarkten is voor specifieke doelgroepen (studenten, arbeidsmigranten) sprake van een substantiële uitbreiding van de woon- of verblijfsmogelijkheden.

Verplaatsen van gebouwen blijkt echter lastig in de praktijk. Er blijken voor verplaatsing knelpunten in wet- en regelgeving te zijn. In slechts één case is sprake van een geslaagde verplaatsing. Het Bouwbesluit geeft aan dat bij verplaatsing van een tijdelijk gebouw dat ook in de nieuwe situatie een tijdelijk gebouw blijft, kan worden volstaan met het niveau voor bestaande bouw. Dit is niet voor elke plantoets even duidelijk. Vooral wanneer de configuratie (vorm, omvang, stapeling van de eenheden) verandert, zijn gemeenten geneigd om de nieuwbouweisen in het Bouwbesluit als uitgangspunt bij toetsing te nemen.

Een andere mogelijke complicatie is dat (althans in de onderzochte cases) de aantoonbaarheid van de tijdelijkheid van een gebouw samenhangt met de tijdelijkheid van de locatie. Er is met andere woorden een tijdelijke ontheffing Wet ruimtelijke ordening (WRO) nodig om een tijdelijk gebouw te kunnen neerzetten. Voor het verkrijgen van een tijdelijke ontheffing WRO moet de tijdelijkheid van de behoefte worden aangetoond. Dat bleek in het kader van de 'oude WRO' soms aanvechtbaar. In de nieuwe WRO zouden de criteria voor de tijdelijke behoefte nog scherper zijn. Op basis van zeer recente jurisprudentie lijken er wel weer mogelijkheden te zijn om ook op basis van de nieuwe WRO tijdelijke ontheffing te verlenen, maar het laatste woord hierover lijkt nog niet gezegd.

Voor het aanpakken van knelpunten in de regelgeving bestaan de volgende mogelijkheden:

1. Meer duidelijkheid over regelgeving door betere communicatie, in de vorm van een handreiking.

Een 'quick win' lijkt in ieder geval bereikbaar met een 'handreiking verplaatsbare gebouwen'. Daarin zou de VROM-visie op de bedoeling van de relevante passages in Bouwbesluit en WRO kunnen worden toegelicht. Met een gezaghebbende uitspraak verduidelijkt het ministerie van VROM in welke situaties toetsing aan de eisen voor bestaande bouw volstaat bij verplaatsing. Samenwerking met de VNG kan de overtuigingskracht voor gemeenten vergroten. Zo krijgen plantoetsers van gemeenten meer houvast. Er blijken vijf cruciale verduidelijkingen nodig:

- Wat bedoelt de wetgever met het begrip 'ten minste' bij verplaatsing tijdelijk <-> tijdelijk in de oorspronkelijke configuratie (artikel 1.13)?
- Wanneer is sprake van een nieuwe configuratie bij verplaatsing en hoe dient het bevoegd gezag vervolgens om te gaan met de ontheffingsbevoegdheid (artikel 1.11)?
- Wanneer is er sprake van een veranderend gebruik bij verplaatsing en hoe dient het bevoegd gezag vervolgens om te gaan met de ontheffingsbevoegdheid (artikel 1.11)?
- Zijn de criteria voor 'tijdelijke behoefte' in de nieuwe WRO door de wetgever bedoeld als aanscherping ten opzichte van de oude WRO?
- Wat is de visie van de wetgever op de criteria voor 'tijdelijke behoefte' bij tijdelijke huisvesting voor bijzondere aandachtsgroepen zoals studenten en arbeidsmigranten?

2. Het aanpassen van de WRO en het Bouwbesluit, zodat er ruimere criteria zijn voor een tijdelijke behoefte aan huisvesting in de WRO en er meer duidelijkheid in het Bouwbesluit komt voor plantoetsers, bij verplaatsing van een tijdelijk gebouw.

Als de wetgever de realisatie van tijdelijke gebouwen beter wil faciliteren en communicatie onvoldoende helpt, is aanpassing van het Bouwbesluit een optie. Voor alle betrokkenen moet dan duidelijk worden dat bij verplaatsing de eisen voor bestaande bouw volstaan, ook als de configuratie wijzigt, of de aard van het gebruik verandert. Bovendien vragen de criteria voor 'tijdelijke behoefte' dan om aanpassing. Het is te overwegen om deze criteria zodanig te verruimen dat deze toepasbaar zijn voor tijdelijke woonruimte voor aandachtsgroepen zoals studenten en arbeidsmigranten.

3. De toetsing aan het bouwbesluit wordt vereenvoudigd, met behulp van een te ontwikkelen certificaat dat in het Bouwbesluit wordt opgenomen.

Het is de vraag in hoeverre het nu lonend is om in een certificaat te investeren. In absolute omvang is de markt voor verplaatsbare gebouwen nog beperkt. Daarbij komt dat binnen de branche van bouwers van verplaatsbare units verschillende accenten worden gelegd.

De beschreven mogelijkheden opeenvolgend worden ingezet. Wanneer betere communicatie de knelpunten onvoldoende blijkt weg te nemen, is de vraag aan de orde of aanpassing van wet- en regelgeving nodig is en kan ook de ontwikkeling van een certificaat ter hand worden genomen. Dit rapport geeft daarvoor alvast de eerste bouwstenen.

2. INLEIDING

Verschillende doelgroepen hebben een urgente behoefte aan huisvesting. Er is een sterk fluctuerende vraag die niet altijd in de reguliere woningvoorraad kan worden opgelost. Inzet van het ministerie van VROM is dat bijzondere aandachtsgroepen zoals arbeidsmigranten en studenten beter worden gehuisvest.

De SEV onderzoekt samen met vier experimentpartners de mogelijkheden om mensen die snel huisvesting nodig hebben, ook snel te kunnen helpen. Eén van de mogelijkheden is het realiseren van tijdelijk beschikbare huisvesting op een stuk grond dat hiervoor tijdelijk kan worden gebruikt. Dit betekent dat er wooneenheden worden gerealiseerd die na een bepaalde periode op een andere locatie opnieuw worden gebruikt.

Bij verplaatsing, of pogingen daartoe, blijkt er belemmerende regelgeving te zijn. Zo worden (componenten van) gebouwen bij verplaatsing getoetst aan de dan geldende nieuwbouw eisen en blijken daar dan niet aan te voldoen.

De SEV heeft daarom SEV Realisatie opdracht gegeven recente ervaringen met verplaatsbare woongebouwen te inventariseren en te bekijken welke mogelijke oplossingen er zijn voor de geconstateerde belemmeringen.

De vragen van de SEV zijn:

1. Is verplaatsing zonder toetsing aan bouwregelgeving mogelijk? Worden uitspraken van het Instituut voor Bouwrecht over plantoetsing bij verplaatsing van gebouwen ondersteund door de praktijk en/of door recente jurisprudentie? Welke rol speelt de configuratie waarin de eenheden worden neergezet hierbij? Worden er buiten de bouwregelgeving nog meer eisen gesteld bij verplaatsing, en zo ja, welke zijn dat dan?
2. Hoe kan een productcertificaat bijdragen aan de oplossing van deze problematiek? En hoe kan een productcertificaat tot stand komen?

Voor de beantwoording heeft SEV Realisatie gesproken met 17 sleutelpersonen die als initiatiefnemer of als plantoetsers waren betrokken bij verplaatsing van gebouwen, alsmede met sleutelpersonen van brancheorganisaties en specifieke deskundigen op juridisch en bouwkundig gebied (zie bijlage 2).

Deze rapportage start met een duiding van het begrip verplaatsbaarheid en de relevantie ervan voor urgente woonbehoefte. Hierna volgt een korte schets van de praktijkervaringen met verplaatsbare gebouwen, met daarbij aandacht voor de ervaringen van zowel de initiatiefnemers als de plantoetsers.

Daarna volgen mogelijke oplossingen, met daarbij aandacht voor de mogelijkheid van een certificaat voor verplaatsbare bouwwerken en een schets van de weg ernaartoe.

2.1 Het begrip tijdelijkheid

Het begrip tijdelijkheid heeft verschillende invullingen:

1. *Tijdelijkheid vanuit de woonconsument gezien:* Iemand heeft behoefte aan tijdelijke huisvesting, als arbeidsmigrant, bij tijdelijk verblijf elders voor werk of voor studie, of als eerste opvang na een scheiding. Maar denk ook aan ex-asielzoekers, ex-psychiatrische patiënten of ex-gedetineerden. Vaak is met spoed onderdak nodig. De SEV spreekt dan ook van spoedzoekers. Perioden variëren van minder dan een jaar voor een seizoensarbeider tot een jaar of vijf voor een student. In de behoefte wordt deels in de reguliere woningmarkt voorzien met tijdelijke verhuur, woningruil, short stay, et cetera.
2. *Tijdelijkheid vanuit woonbeleid gezien:* Dit betreft pieken in de vraag naar huisvesting die enkele jaren duren. Een goed voorbeeld is een tijdelijk gebouw waarin bewoners van een verzorgingshuis worden ondergebracht bij sloop/nieuwbouw. Een plotseling toenemende instroom van arbeidsmigranten kan ook tijdelijk zijn, maar dit is moeilijk aan te tonen. Mogelijk is er sprake van een permanente behoefte aan tijdelijke huisvesting. Beleidsmakers kunnen hierop inspelen door de flexibiliteit van de bestaande voorraad te vergroten (vergemakkelijken kamerverhuur) maar te veel oprekken stuit op grenzen omdat de leefbaarheid onder druk kan komen te staan (in veel studentensteden zijn er regels om concentratie van kamerverhuur te maximaliseren).
3. *Tijdelijke wooneenheden, bestaand:* als de reguliere voorraad de vraag niet aankan, kan hierin worden voorzien met het tijdelijk benutten van bestaande gebouwen (sloop panden, lege kantoren). De brochure 'Wonen op de zaak' (2006, SEV Realisatie, in opdracht van VROM) behandelt de mogelijkheden voor tijdelijke of permanente transformatie van kantoren tot woningen. Zie publicatielijst website VROM; dossier verstedelijking en vervolgens onder dossier binnenstedelijk bouwen.
4. *Tijdelijke wooneenheden, nieuw:* Deze kunnen worden gerealiseerd in nieuwe permanente gebouwen of nieuwe tijdelijke gebouwen. Voor een redelijke exploitatietermijn is het gewenst dat tijdelijke gebouwen ook verplaatsbaar zijn.
5. *Tijdelijke locatie:* Voordeel van tijdelijke gebouwen is dat je hiermee gebruik kunt maken van braakliggende stukken grond, wat vooral in plaatsen met weinig bouwlocaties aantrekkelijk kan zijn. Zo kunnen bijvoorbeeld vrije kavels in kantoorgebieden worden benut. Meestal is dan wel een tijdelijke vrijstelling van het bestemmingsplan noodzakelijk.

Juist in plaatsen met een gespannen woningmarkt zijn er weinig bouwlocaties beschikbaar. Dat maakt de combinatie van een tijdelijk gebouw op een tijdelijke locatie interessant. Het begrip tijdelijkheid in deze rapportage heeft dan ook hierop betrekking. Het gaat over tijdelijke gebouwen en tijdelijke locaties.

2.2 Modules en gebouwen

Een gebouw is zelden als geheel verplaatsbaar. Een verplaatsbaar gebouw bestaat vaak uit verschillende modules. Deze term gebruiken we in de zin van een ruimte omsluitende eenheid (met vloer, dak en wanden). Deze kan uiteenlopend zijn geconstrueerd. Een module kan op een zeecontainer zijn gebaseerd, maar kan ook een constructie zijn van hout en plaatwerk.

Een gebouw bestaat over het algemeen uit meerdere eenheden. Deze vormen een configuratie. In de woningwet is overigens sprake van bouwwerken en gebouwen, waarbij een gebouw een bepaald type bouwwerk is. Onder een gebouw wordt verstaan: 'elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke, overdekte, geheel of gedeeltelijke met wanden omsloten ruimte vormt' (artikel 1 sub c Woningwet). In de context van deze verkenning is sprake van gebouwen.



De configuratie vormt het gebouw in de zin van het bouwbesluit. Waar in het Bouwbesluit sprake is van verplaatsing van gebouwen lijkt de impliciete randvoorwaarde te zijn dat het gebouw bij demontage en montage dezelfde configuratie behoudt (zie bijlage: Bouwbesluit artikel 1.13). In de praktijk blijkt dat verandering van configuratie niet problematisch hoeft te zijn, indien de functie gelijk blijft (zie kader Wageningen).

3. AANGETROFFEN SITUATIE

Over de mate waarin tijdelijke gebouwen op tijdelijke locaties voorkomen, zijn geen harde uitspraken te doen. Voor dit rapport zijn vijf cases bekeken. Als aandeel in de nieuwbouwproductie zijn de aantallen verwaarloosbaar. Als oplossing voor specifieke aandachtsgroepen (studenten, arbeidsmigranten) is de gerealiseerde capaciteit wel van betekenis. In Amsterdam gaat het om enkele duizenden wooneenheden voor studenten en rond de 200 logiesplekken voor arbeidsmigranten.

In vier van de vijf gemeenten spelen woningcorporaties een belangrijke rol als eigenaar van het vastgoed. Deze corporaties rekenen het tot hun maatschappelijke opgave om ook huisvesting te bieden aan bijzondere aandachtsgroepen.

3.1 Ervaringen met verplaatsen

Er zijn nog maar weinig voorbeelden bekend van verplaatsing van een tijdelijke locatie naar een nieuwe tijdelijke locatie of naar een permanente locatie. Soms wordt de tijdelijke locatie omgezet in een permanente locatie met een WRO-procedure. Soms ook wordt het gebouw gedoogd als de termijn voor de tijdelijke vrijstelling is verstreken. Zo niet, dan is sloop van de eenheden en versnelde afschrijving onontkoombaar. Effect van omzetting van tijdelijk naar permanent op dezelfde locatie is dat omwonenden en andere belanghouders zich bedrogen kunnen voelen. Hen was immers toegezegd dat het betreffende bouwwerk na 5 jaar weer zou worden gedemonteerd. Dit kan het vertrouwen in toezeggingen van de gemeente bij een procedure voor tijdelijke ontheffing ondermijnen.

Vaak realiseren initiatiefnemers wel tijdelijke gebouwen in de verwachting dat er na de maximale periode van de tijdelijke ontheffing (5 jaar) een andere tijdelijke of permanente locatie beschikbaar is. Zodra verplaatsing actueel is, blijkt dit problematisch te zijn.

Als er al een nieuwe locatie is, is de vraag waarop wordt getoetst. Meestal is er een bestemmingsplan-procedure nodig en altijd is een bouwvergunning nodig.

In dit rapport is geïnventariseerd hoe de bouwregelgeving wordt toegepast bij verplaatsing van gebouwen en welke verbetermogelijkheden er zijn. Interessant in dit kader is dat de bouwvergunning binnenkort deel gaat uitmaken van de zogenaamde Omgevingsvergunning. Waarschijnlijk wordt de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) in de loop van 2010 van kracht. De WABO heeft voor de initiatiefnemer als voordeel dat er voor een bouwwerk nog maar één vergunning nodig is, in plaats van een reeks (sloopvergunning, kapvergunning, wateronttrekingsvergunning, milieuvergunning et cetera).

Deze ene vergunning is dan wel meer werk. Bovendien zijn bij de start van een bouwproject niet altijd alle gegevens beschikbaar. De WABO biedt daarom de mogelijkheid voor een gefaseerde aanvraag.

3.2 Toepassing bouwregelgeving

Bij aanvraag van een bouwvergunning is de gemeente het bevoegd gezag. Plantoetsers van de gemeente beoordelen aan de hand van onder andere het Bouwbesluit of de aanvraag voor een bouwvergunning kan worden gehonoreerd.

In geval van een permanent gebouw, wordt aan de nieuwbouweisen getoetst, indien in de oude situatie sprake was van een tijdelijk gebouw. Indien in de oude situatie én in de nieuwe situatie sprake is van een permanent gebouw, kan volgens het instituut voor Bouwrecht (IBR) bij gelijkblijvende configuratie worden volstaan met de richtlijnen voor bestaande bouw. Hiervan zijn echter geen voorbeelden bekend. Eén van de cases: Delft, heeft geprobeerd om een monument te verplaatsen, maar heeft volgens eigen zeggen hiervan afgezien, onder andere vanwege de nieuwbouweisen van het bouwbesluit. In de publicatie 'Verplaatsing & Vergunning' (2009, SEV Realisatie) staat een voorbeeld waarin bij een verplaatsing permanent-permanent nieuwbouweisen zijn gehanteerd, maar wel met een aantal vrijstellingen volgens artikel 1.11 van het Bouwbesluit. Zie www.sev-realisatie.nl onder 'publicaties'.

In geval van een tijdelijk gebouw in de nieuwe situatie geven sommige gemeenten aan, behoudens een aantal uitzonderingen, te toetsen op het niveau voor bestaande bouw. In dat geval is het niet relevant waar de te monteren onderdelen of units vandaan komen. Zowel bij realisatie als bij verplaatsing vanaf een eerdere locatie dient ten minste aan de eisen voor bestaande bouw te worden voldaan. Volgens woordvoerders van VROM is het niet de bedoeling dat op basis van deze formulering strenger dan aan niveau bestaande bouw wordt getoetst. Met andere woorden: indien een gebouw aan eisen bestaande bouw voldoet, is er geen weigeringsgrond. Anders is het als de configuratie dan wel het voorziene gebruik verandert. Dan is vooraf geheel duidelijk in welke mate niveau bestaande bouw, dan wel niveau nieuwbouw wordt gehanteerd (zie bijlage 1; Bouwbesluit artikel 1.13 en zie bijlage 4; plantoetsing bij verplaatsing).

De 'case-gemeenten' geven aan in geval van tijdelijke bouw op een tijdelijke locatie in principe de eisen voor bestaande bouw te hanteren. Dit geldt voor EPC, geluidsisolatie, en bouwkundige kenmerken zoals deurhoogte en verdiepingshoogte. Voor de brandveiligheid zijn gemeenten geneigd om de nieuwbouwrichtlijnen van het Bouwbesluit te hanteren, zeker als de configuratie verandert. Het aantal minuten brandwerendheid van de modules (30 of 60 minuten) blijkt vaak een knelpunt, omdat het Bouwbesluit op dit punt is aangescherpt. Het is overigens de vraag in hoeverre het niveau bestaande bouw hier ruimte biedt. Het verschil tussen nieuwbouw en bestaande bouw voor de brandveiligheid is erg klein.

Er zijn geen gevallen bekend waarbij de aanvrager van een bouwvergunning naar de rechter is gestapt vanwege de manier waarop het bevoegd gezag de richtlijnen van het Bouwbesluit toepast. De vraag is of het, op grond van de formulering ten minste, aanvechtbaar is als het bevoegd gezag aan de nieuwbouweisen toetst. Een juridische expert betwijfelt dat. Bovendien zijn veel initiatiefnemers (woningcorporaties) gebaat bij een goede verstandhouding. Er is dus geen jurisprudentie bekend.

Modulair bouwen en brandveiligheid

Probleem bij verplaatsen, zeker bij een andere configuratie, is dat kabels en leidingen worden verlegd en er nieuwe gaten in de modules worden gemaakt voor de doorvoer. Dit maakt het noodzakelijk om opnieuw op brandwerendheid te toetsen. Een vaste centrale leidingkoker die vertikaal te koppelen is (volgens het concept van IFD-bouwen) kan dit probleem ondervangen. Dan blijven de vloer, wanden en dak van de modules volledig intact.

3.3 Praktijkvoorbeeld

Een geslaagde verplaatsing is dus een uitzondering. In Wageningen is dit geslaagd.

Zie in onderstaand kader de situatie in trefwoorden:

- Plaats: Wageningen
- Doelgroep; studentenwoningen
- Omvang: 150 eenheden
- Initiatiefnemer: woningcorporatie Idealis
- Soort verplaatsing: van tijdelijke locatie naar permanente locatie, zelfde doelgroep, andere configuratie (van V-vorm naar U-vorm en meer stapeling)
- Aard van de toetsing: Bouwbesluit nieuwbouw, met ontheffing tot rechtens verkregen niveau voor EPC (fractie lager dan nieuwbouw) en voor deurhoogtes.
- Opmerkingen beleidsmedewerker Bouw en woningtoezicht.
- Permanente locatie was meteen bij bouw op tijdelijke locatie al in beeld.
- Wageningen stelt zich bij toetsing coöperatief op omdat de gemeente het belang van voldoende studentenhuysvesting inziet.
- Toetsing was gemakkelijk omdat dezelfde medewerker ook betrokken was bij eerste toetsing op tijdelijke locatie.
- Bij units uit een andere gemeente zou toetsing meer tijd hebben gekost. Een productcertificaat zou in zo'n situatie zinvol zijn.
- Tijdens de bouw blijven altijd wel controles nodig: door andere leidingtracés, worden bijvoorbeeld isolatielagen van de units doorboord.

3.4 Relatie Bouwbesluit en WRO

Als criterium voor het bepalen of een bouwwerk met een woonfunctie wel of niet permanent is, geldt het bestemmingsplan. In geval van een tijdelijke vrijstelling of ontheffing in het kader van de WRO is aantoonbaar dat het bouwwerk niet-permanent is (voor bouwwerken zonder woonfunctie gelden overigens ruimere regels). Voordelen zijn, dat naast de mogelijkheid van toetsing aan richtlijnen Bouwbesluit bestaande bouw, er geen welstandstoets is vereist en de WRO-procedure korter is.

In de oude WRO werd gebruikgemaakt van de tijdelijke ontheffing artikel 17 maar dit was niet onomstreden. Met zienswijzen werd aangevochten dat er sprake was van een tijdelijke behoefte (zie punt 2 bij de begripsomschrijving tijdelijkheid) en die was niet altijd aantoonbaar. Vaak werd daarom een artikel 17-procedure na indiening van een zienswijze omgezet naar artikel 19.

De per 1 juli 2008 van kracht geworden nieuwe WRO (artikel 3.2.2.) gaat uit van een duidelijk aantoonbare tijdelijke behoefte. Er is een recente uitspraak van de voorzieningenrechter in Haarlem die impliceert dat bij de interpretatie van deze eis dient te worden aangesloten bij de voorgaande wetgeving.

Gevonden jurisprudentie betreft een recente uitspraak (17 november 2009) van de voorzieningenrechter van de rechtbank in Haarlem, over een zienswijze tegen de plaatsing van noodlokalen van een school in een buurtpark. Over de toepassing van het begrip tijdelijke behoefte oordeelt de rechter:

2.8 Voor de gronden van het verzoekschrift hebben verzoekers verwezen naar de zienswijze die zij met betrekking tot het ontwerpbesluit naar voren hebben gebracht. De meest verstrekkende grond houdt in dat verweerder geen ontheffing kan verlenen, omdat niet wordt voorzien in een tijdelijke behoefte als bedoeld in artikel 3.22 WRO, aangezien de behoefte aan basisonderwijs in het gebied permanent is.

2.9 De voorzieningenrechter overweegt allereerst dat verzoekers met dit standpunt uitgaan van een te beperkte strekking van artikel 3.22 WRO. Het gaat hier niet om de tijdelijke behoefte aan onderwijs, maar om de tijdelijke behoefte aan noodlokalen. Dit betekent dat moet worden aangetoond dat na het verstrijken van de gestelde termijn geen behoefte meer bestaat aan de noodlokalen.

(Bron: www.rechtspraak.nl AWB 09 / 5266 en 5576)

De uitspraak lijkt te impliceren dat de rechter ervan uitgaat dat aanscherping hier niet de bedoeling is geweest van de wetgever. In de overweging van de rechter speelde ook mee dat er al een definitieve permanente bestemming bekend is, die met grote zekerheid beschikbaar zal zijn.

De uitspraak biedt in dat geval perspectief (maar nog geen zekerheid) bij bijvoorbeeld het aantonen van een tijdelijke behoefte aan huisvesting van arbeidsmigranten en van studenten: als er binnen vijf jaar aantoonbaar nieuwe huisvesting beschikbaar komt die het tijdelijke onderkomen overbodig maakt, lijken er dus mogelijkheden te zijn.

Een gemeente kan de procedure voor tijdelijke ontheffing wel in gang zetten, maar hieraan zijn risico's verbonden. Nog onduidelijk is of de tijdelijkheid geen stand houdt als er een zienswijze wordt ingediend. Er is in het kader van de nieuwe WRO nog geen jurisprudentie bekend. Veel procedures zijn nog snel van start gegaan voordat de nieuwe WRO van kracht werd.

Indien niet wordt gekozen voor een tijdelijke ontheffing, is er de keuze tussen een projectbesluit of een bestemmingsplanwijziging.

Het projectbesluit is iets sneller en gemakkelijker en iets goedkoper voor de aanvrager (geen leges) maar als zienswijzen zijn te verwachten, is het vaak verstandiger om voor een bestemmingsplanwijziging te kiezen, omdat de beroepsprocedure bij een projectbesluit langer is (eerst rechtbank, dan Raad van State; bij bestemmingsplanwijziging moeten bezwaarmakers meteen beroep instellen bij de Raad van State).

Een bestemmingsplanwijziging duurt volgens de WRO 26 weken, maar inclusief ambtelijke voorbereiding komt de procedure in de praktijk neer op 10 à 11 maanden, exclusief de tijd die een eventuele bezwaarprocedure kost. Zowel in geval van een projectbesluit als bij een bestemmingsplanwijziging zijn gemeenten verplicht om aan de nieuwbouweisen van het Bouwbesluit te toetsen.

Ook voor deze procedures geldt dat aangaande de toepassing van de nieuwe WRO er nog geen jurisprudentie bekend is. De meeste planprocedures die nu lopen, zijn nog in het kader van de oude WRO opgestart.

Indien de tijdelijke vrijstelling in de toekomst zonder problemen kan blijven worden toegepast en als de plantoetsers van oordeel is dat de configuratie en de aard van het gebruik gelijk blijven, kan bij verplaatsing vanuit een tijdelijke situatie naar een tijdelijke situatie worden volstaan met het niveau bestaande bouw, zoals verwoord in Artikel 1.13 Bouwbesluit.

Er zijn voor investeerders in verplaatsbare gebouwen vier onzekerheden:

- In hoeverre blijven gemeenten gebruikmaken van de tijdelijke vrijstelling WRO?
- Wanneer is sprake van een nieuwe configuratie bij verplaatsing?
- Hoe gaan gemeenten om met hun ontheffingsbevoegdheid Artikel 1.11 Bouwbesluit bij een nieuwe configuratie?
- Wat ziet de plantoetsers als een verandering van de aard van het gebruik?

Elk van deze onzekerheden kan ertoe leiden dat (deels) het nieuwbouwniveau van het Bouwbesluit wordt gehanteerd bij verplaatsen. Daardoor kunnen de kosten voor de vereiste aanpassingen zodanig oplopen dat verplaatsing niet meer lonend is.

4. MOGELIJKE OPLOSSINGEN

In principe zijn er de volgende mogelijkheden om de bestuurlijk-juridische knelpunten aan te pakken.

- Het aanpassen van de WRO en het Bouwbesluit, zodat er ruimere criteria zijn voor een tijdelijke behoefte aan huisvesting in de WRO en er meer duidelijkheid in het Bouwbesluit komt voor plantoetsers, bij verplaatsing van een tijdelijk gebouw.
- De toetsing aan het bouwbesluit wordt vereenvoudigd, met behulp van een te ontwikkelen certificaat, dat in het Bouwbesluit wordt opgenomen.
- Meer duidelijkheid over regelgeving door betere communicatie, in de vorm van een handreiking.

Uit de geconstateerde knelpunten is af te leiden welke aanpassingen kunnen bijdragen aan een vergemakkelijking van verplaatsing van gebouwen.

Dit is verder een verantwoordelijkheid van het ministerie van VROM. Onderstaand wordt nader ingegaan op de mogelijkheden die een certificaat biedt, maar ook op het effect dat kan worden bereikt met betere communicatie.

4.1 Een duidelijke boodschap van VROM en VNG

In een *handreiking* voor plantoetsers en initiatiefnemers zouden VROM en VNG kunnen verhelderen wat de bedoeling is van het Bouwbesluit bij verplaatsing van tijdelijke gebouwen en wat de bedoeling is van de mogelijkheid voor tijdelijke vrijstelling in de nieuwe WRO. Met deze verduidelijking hebben plantoetsers meer handvatten bij het beoordelen van bouw aanvragen.

De handreiking zou bovendien moeten verhelderen:

- Wat de bedoeling van VROM is bij de formulering ten minste, daar waar het gaat om de eisen van bestaande bouw bij het verplaatsen van een tijdelijk gebouw.
- In welke situaties sprake is van een nieuwe configuratie bij verplaatsing.
- Hoe bij een nieuwe configuratie kan worden gebruikgemaakt van de ontheffing Artikel 1.11 Bouwbesluit.
- In welke situaties (voor welke doelgroepen) een tijdelijke vrijstelling verdedigbaar is en hoe in deze situaties het begrip tijdelijkheid kan worden onderbouwd. De handreiking zou standaard onderbouwingen kunnen geven voor veel voorkomende huisvestingsvraagstukken.

VROM en VNG gezamenlijk kunnen hierin een krachtig signaal geven dat plantoetsers meer houvast geeft.

Aandachtspunt is dat een handreiking regelgeving toelicht en verduidelijkt, maar zelf geen

'pseudoregelgeving' mag worden. Voor aanpassing van regelgeving zijn er andere middelen. Gezien de geconstateerde vraagpunten in paragraaf 2 is het te overwegen om bij de eerstkomende aanpassing van de WRO het begrip tijdelijkheid in de WRO zelf te verduidelijken of aan te passen.

4.2 Een productcertificaat

Eén van de mogelijkheden om plantoetsing te vereenvoudigen, is een certificering van (configuraties van) modules. De in het kader van deze verkenning benaderde sleutelpersonen staan positief tegenover een verkenning van de mogelijkheden. Kanttekening is wel dat bouwers van verplaatsbare modules uiteenlopende producten leveren en niet allemaal evenveel belang bij een certificaat lijken te hebben. De branchevereniging van bouwers van verplaatsbare modules doet geen uitspraak over de wenselijkheid van een certificaat. Randvoorwaarde voor draagvlak is dat een certificaat de aanvraag van een bouwvergunning en de toetsing aan het Bouwbesluit vereenvoudigt.

4.2.1 Waarom een certificaat?

Met een certificaat kan worden bereikt dat voor de 'niet locatiegebonden', dan wel productgebonden kenmerken van een gebouw slechts hoeft te worden getoetst bij de eerste keer bouwen. Ongeveer 80 procent van de bouweisen is niet-locatiegebonden. Kenmerken die wel locatiegebonden zijn en op elke volgende locatie opnieuw dienen te worden getoetst, betreffen bijvoorbeeld de vluchtwegen bij brand en de lichtinval. Indien het certificaat ook voor een configuratie van modules mogelijk is, kan met het certificaat worden voorkomen dat in deze situatie nieuwbouweisen worden gehanteerd. Een certificaat zou dan met andere woorden moeten garanderen dat een verplaatsbare module, die bij eerste plaatsing aan de (nieuwbouw)eisen van het Bouwbesluit voldoet, gedurende een bepaald tijdvak op verschillende locaties kan worden ingezet. Een andere grondslag voor een certificaat kan zijn gelegen in het beter positioneren van hoogwaardige verplaatsbare woonvormen. Er zijn verschillende bouwbedrijven die deze hebben ontwikkeld. Het gaat om woonvormen die bij eerste plaatsen aan de nieuwbouweisen van het Bouwbesluit voldoen. In deze variant past ook het positioneren van verplaatsbare woonvormen als een vorm van duurzaam bouwen. Zie verder par. 3.2.5.

4.2.2. Welke wegen zijn er?

Bij het realiseren van productcertificaat zijn er twee wegen:

1. Via het Nederlands Normalisatie Instituut (NNI). Het certificaat dient dan 'compatibel' te zijn met productcertificaten elders in Europa, om het vrije verkeer van goederen en diensten te garanderen. VROM voert de Europese procedure. Het certificaat is dan verplicht voor alle bouwers van verplaatsbare woonunits.
2. Certificering door een nieuw op te richten certificeringsinstituut, door bijvoorbeeld initiatiefnemers vanuit de branche. Overkoepelend controlerend orgaan is de Raad voor Accreditatie. Het certificaat is op vrijwillige basis. Indien het breed wordt geaccepteerd, zou het na verloop van tijd (door VROM) verplicht kunnen worden gesteld.

In deze rapportage verkennen we de eerste weg verder. Weg twee, zelfregulering vanuit de branche, is niet van invloed op de geconstateerde knelpunten bij plantoetsen en lijkt dus minder praktisch.

Optie één biedt perspectief, op voorwaarde dat VROM het certificaat in het Bouwbesluit opneemt, bijvoorbeeld door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB).

4.2.3 Bouwstenen

Het KOMO-label is al 50 jaar hét kwaliteitskeurmerk in de bouw. Een KOMO-kwaliteitsverklaring staat voor onafhankelijk getoetste kwaliteit, op basis van objectieve maatstaven. Zijn uw producten of processen voorzien van een erkende kwaliteitsverklaring van KOMO?

De eerste bouwsteen is er al. In de bouw kunnen organisaties een KOMO-kwaliteitskeurmerk nastreven. Producten of processen worden dan voorzien van een erkende kwaliteitsverklaring van KOMO. In het kader van dit kwaliteitssysteem is een productcertificaat (BRL; beoordelingsrichtlijn) ontwikkeld voor niet-permanente modulaire bouwsystemen (BRL 0903). Niet het product maar de producent wordt gecertificeerd. Het KOMO-kwaliteitskeurmerk heeft betrekking op de kwaliteit van het product zelf (voldoet het aan de wettelijke vereisten en de eisen van de branche zelf) en op het kwaliteitssysteem bij de productie (inkoop en bewerking materialen). Onderdeel van het keurmerk is ook een inspectie van het productieproces. Aanpassingen aan het ontwerp dienen te worden gemeld aan de betreffende certificerende instelling. Het keurmerk geeft echter garantie tot aan de fabriekspoort. Hoe beoordeel je of het product na vijf jaar nog in goede staat is? Om dit te garanderen, is een certificaat nodig dat garanties omvat voor de gehele levenscyclus van een module.

Programma van eisen productcertificaat

Uitgangspunt is een BRL voor verplaatsbare modules die bij oplevering uit de fabriek aan de nieuwbouwrichtlijnen van het Bouwbesluit voldoen. Het certificaat garandeert kwaliteitsbehoud gedurende de levenscyclus. Elke fase in de levenscyclus van een gebouw dient daarom te worden uitgevoerd door een gecertificeerde partij. Met periodieke inspecties wordt gecontroleerd hoe processen verlopen en wat de staat van het product is. De fasen zijn:

- Productie
- Transport
- Montage op locatie
- Gebruik en exploitatie
- Demontage

Reikwijdte

Een certificaat zou betrekking kunnen hebben op de volgende productgebonden richtlijnen van het Bouwbesluit:

- Constructieve veiligheid
- Brandwerendheid
- Geluidsisolatie
- Energieprestatie

In principe kunnen partijen worden gecertificeerd voor zowel modules (enkelvoudig) als configuraties van modules (meervoudig). Meervoudige certificering zou dan kunnen gelden tot een bepaalde stapelhoogte van modules. De complexiteit van de certificering neemt dan wel toe. Het is mogelijk om enkelvoudige en meervoudige certificering in één regeling op te nemen.

Evenzo kunnen verschillende constructiewijzen voor modules in één regeling worden opgenomen.

De regeling zou dan kunnen bestaan uit één algemene set voor constructieve basiseisen, met daarbovenop verschillende materiaalgebonden uitwerkingen (bijvoorbeeld hout en staal).

Looptijd en aantal verplaatsingen

Over de optimale looptijd van een certificaat is op dit moment geen uitspraak te doen. Dit hangt sterk af van onderzoek naar de levensduur van de gebruikte materialen en van de effecten van transport, montage en demontage.

Informatie van één van de sleutelpersonen laat zien dat, vanuit oogpunt van een kostendekkende exploitatie, een exploitatieperiode van 15 jaar het minimum is. Het aantal verplaatsingen waarvoor de module geschikt is, bedraagt dan minimaal twee. Bij de huisvesting van arbeidsmigranten wordt het 'break even point' het eerst bereikt. Bij een periode van 15 jaar is de exploitatie kostendekkend. Bij huisvesting van studenten is een langere periode nodig om uit de kosten te komen.

Betrokken partijen

Ontwikkeling van een certificaat zal een coproductie moeten zijn van:

- Twee of meer bouwers van verplaatsbare modules.
- Het ministerie van VROM.
- Eén of meer vertegenwoordigers van het bevoegd gezag.

Daarnaast is begeleiding nodig van NNI/NEN of een andere organisatie die ervaring heeft met het maken van een BRL.

Acceptatie en beheer

De branche lijkt positief tegenover een certificaat te staan, mits dit gegarandeerd de aanvraag van een bouwvergunning en de toetsing aan het bouwbesluit vereenvoudigt. Het beheer van het certificaat kan worden ondergebracht bij een bestaande of nieuw op te richten stichting. Hier kunnen bouwers het certificaat aanvragen. Om monopolievorming te voorkomen, is het raadzaam dat er meerdere certificerende instellingen zijn. Over de toelating van een certificerende instelling beslist de Raad van Accreditatie.

4.2.4 Traject

Een traject om tot een certificaat te komen, zou als operationele doelstelling kunnen hebben om de bestaande BRL voor niet-permanente bouwsystemen waar nodig aan te vullen en te actualiseren en om deze zodanig uit te breiden dat deze de hele levenscyclus van niet-permanente modulaire bouwsystemen gaat omvatten (het kan ook om meerdere BRL's gaan die samen de levenscyclus omvatten).

Indien de hoogwaardigheid van de verplaatsbare modules voorop staat, is er een andere benadering mogelijk om plantoetsing te vereenvoudigen. Ga dan uit van tijdelijke gebouwen met de kwaliteit van een permanent gebouw. Indien een gebouw op een tijdelijke locatie met nieuwbouwkwaliteit als permanent gebouw kan worden beschouwd in het kader van de plantoetsing, zou in principe toetsing aan richtlijnen bestaande bouw in de nieuwe permanente situatie kunnen volstaan (hoewel dit tot op heden niet door praktijkervaring wordt ondersteund). Zie bijlage 4 'permanent -> permanent'.

Een uitbreiding van de BRL voor bestaande permanente bouwsystemen tot de gehele levenscyclus zou zo kunnen bereiken dat deze principemogelijkheid praktijk kan worden.

Los van het gekozen alternatief zijn de volgende stappen vervolgens denkbaar:

- Instellen van een commissie van deskundigen. Een denkbare samenstelling zou zijn: enkele vertegenwoordigers uit de branche, een vertegenwoordiger van VROM en één of meer vertegenwoordigers van het bevoegd gezag. Voor de voortgang is een penvoerder of een secretariaat wenselijk.
- De uitvoering: er zijn onderzoeken en proeven nodig, onder regie van de BRL-commissie. De commissie moet ook bepalen waar het certificaat wordt ondergebracht (een bestaande organisatie of een nieuw op te richten stichting), waar organisaties die de certificaten uitreiken aan moeten voldoen en zij dient een inspectiesysteem te ontwerpen. Ook dienen keuzes te worden gemaakt over de publiekrechtelijke inbedding.
- De implementatiefase: één of meer producenten van modulaire systemen worden gecertificeerd.

De ontwikkeling van het certificaat (BRL) kost minimaal een jaar. Er dient budget te worden gevonden voor de uitvoering van onderzoeken en proeven en voor een coördinerend secretariaat van de BRL-commissie. Er zijn verschillende organisaties die de certificaatontwikkeling kunnen ondersteunen.

4.2.5 Opties voor extra kwaliteit

Net als in het Bouwbesluit staan in een certificaat de minimumeisen waaraan een verplaatsbare module moet voldoen. Beter kan altijd. Als daar behoefte aan is, zou een certificaat voor de unit kunnen worden uitgebreid met prestatie-eisen die bijvoorbeeld extra wooncomfort of het uiterlijk van het bouwwerk betreffen.

Duurzaamheid

Het Dutch Green Building Council (DGBC) heeft een Nederlandse versie ontwikkeld van een internationale methode om de duurzaamheid van gebouwen te bepalen. Het gaat om de 'Building Research Establishment Environmental Assessment Method' (BREEAM). Er is een BREEAM-label voor nieuwbouw.

De BREEAM-score zou eventueel een aanvulling op het productcertificaat kunnen zijn. Momenteel wordt nog gewerkt aan BREEAM voor woningen. Planning is dat dit in januari 2010 gereed is. Daarnaast heeft DGBC de intentie om een 'custom made' BREEAM voor tijdelijke en verplaatsbare modules te ontwikkelen. In januari 2010 zal hierover meer duidelijkheid ontstaan.

5. CONCLUSIES

5.1 Aangetroffen situatie

Vooraf in gespannen woningmarkten en regio's waar weinig bouwgrond beschikbaar is, is de realisatie van tijdelijke gebouwen op tijdelijke locaties een interessante optie, waarmee aan de (urgente) behoefte aan huisvesting van specifieke doelgroepen tegemoet kan worden gekomen. Het gaat niet om grote aantallen wooneenheden maar in lokale deelmarkten van specifieke doelgroepen is er sprake van een substantiële uitbreiding van de woon- of verblijfsmogelijkheden.

Verplaatsing van gebouwen blijkt echter in de praktijk lastig. Initiatiefnemers voor verplaatsing ervaren knelpunten in de wet- en regelgeving. Over de doorwerking van regelgeving is het volgende geconstateerd:

Is verplaatsing zonder toetsing aan bouwregelgeving mogelijk?

Voorbeelden van verplaatsingen zonder toetsing aan bouwregelgeving zijn in het kader van dit onderzoek niet gevonden.

Worden uitspraken van het Instituut voor Bouwrecht over plantoetsing bij verplaatsing van gebouwen ondersteund door de praktijk en/of door recente jurisprudentie? Welke rol speelt de configuratie waarin de eenheden worden neergezet hierbij?

Wat is nu eigenlijk het probleem bij plantoetsing? Bij verplaatsing 'tijdelijk -> tijdelijk' is, zoals het Instituut voor Bouwrecht (IBR) heeft vermeld, het niveau bestaande bouw uitgangspunt bij de toetsing, indien de configuratie gelijk blijft.

Deze uitspraak van het IBR wordt door geen van de sleutelpersonen tegengesproken. Wel is gebleken dat de gesprekspartners het Bouwbesluit op één punt uiteenlopend formuleren en er op een ander punt onduidelijkheid blijft:

- Biedt de formulering ten minste (artikel 1.13 Bouwbesluit) wel of niet de mogelijkheid aan plantoetsers om bij verplaatsing 'tijdelijk -> tijdelijk' te toetsen aan een hoger niveau dan bestaande bouw?
- Wanneer is er volgens plantoetsers sprake van een andere configuratie en hoe wordt in dat geval omgegaan met de mogelijkheid tot ontheffing (artikel 1.11 Bouwbesluit) van nieuwbouweisen?
- Wanneer is er volgens plantoetsers sprake van een verandering van de aard van het gebruik en hoe wordt in dat geval omgegaan met de mogelijkheid tot ontheffing (artikel 1.11 Bouwbesluit) van nieuwbouweisen?

Er is één case, met een verplaatsing van tijdelijk naar permanent, waarin het bevoegd gezag gebruik heeft gemaakt van Artikel 1.11 Bouwbesluit, waarna de betreffende verplaatsing ook kon worden gerealiseerd.

Worden er buiten de bouwregelgeving nog meer eisen gesteld bij verplaatsing en zo ja, welke zijn dat dan?

De gesprekspartners lijken geen belangrijke knelpunten te ervaren, als gevolg van eventuele aanvullende eisen buiten het Bouwbesluit. Wel is het afhankelijk van de toepassing van de WRO of er sprake kan zijn van

een tijdelijk gebouw. In de geconstateerde praktijk is, als voorwaarde voor tijdelijke gebouwen, een tijdelijke vrijstelling van het bestemmingsplan nodig. Voor deze vrijstelling moet de tijdelijkheid van de behoefte (aan huisvesting) worden aangetoond. Hiervoor biedt zowel de oude als de nieuwe WRO mogelijkheden. Verschillende gesprekspartners zijn van mening dat het aantonen van tijdelijke behoefte moeilijker is geworden in de nieuwe WRO. In een recente rechterlijke uitspraak lijkt de rechter er echter vanuit te gaan dat aanscherping hier niet de bedoeling van de wetgever. Er is in ieder geval sprake van onduidelijkheid die een belemmering kan zijn voor de verplaatsing van tijdelijke gebouwen.

Kan er alleen sprake zijn van een tijdelijk gebouw in geval van een tijdelijke vrijstelling WRO?

Theoretisch is het ook mogelijk om het bestemmingsplan permanent te wijzigen en vervolgens privaatrechtelijk te regelen dat er een bouwwerk voor slechts een beperkt aantal jaren wordt gerealiseerd. Of dit dan een niet-permanent bouwwerk kan zijn in de zin van het Bouwbesluit, is een open vraag. In de geïnventariseerde cases kon een tijdelijke bouwvergunning worden verleend omdat er sprake was van een tijdelijke ontheffing WRO.

Dit betekent dat het op dit moment onduidelijk is in hoeverre er toekomst is voor bestaande tijdelijke gebouwen na het verstrijken van de planologische vrijstellingsperiode van vijf jaar. Het komt voor dat de strijdigheid met het bestemmingsplan, die na het verstrijken van de ontheffingsperiode ontstaat, wordt gedoogd. Een andere mogelijkheid is dat alsnog de procedure voor een permanente aanpassing van het bestemmingsplan wordt ingezet.

5.2 Oplossingsrichtingen

De oorspronkelijke vraagstelling over een productcertificaat als oplossing is breder opgepakt, omdat er voor het aanpakken van knelpunten in de regelgeving meerdere mogelijkheden zijn. Een voor de hand liggende oplossing is betere communicatie. Daarnaast is ook de functie van een productcertificaat breder beschouwd als oplossing voor de geconstateerde knelpunten en als keurmerk voor extra kwaliteit.

Bijdrage van betere communicatie aan een oplossing

Op dit moment lijkt betere communicatie in de vorm van een handreiking het meest voor de hand te liggen. Een 'quick win' lijkt in ieder geval bereikbaar met een 'handreiking verplaatsbare gebouwen'. Daarin zou de VROM-visie op de bedoeling van de relevante passages in Bouwbesluit en WRO kunnen worden toegelicht. Een gezaghebbende uitspraak van VROM, samen met de VNG over de in deze verkenning geconstateerde vraagpunten, biedt meer houvast aan zowel plantoetsers als aan de initiatiefnemers voor verplaatsbare gebouwen. Vijf cruciale verduidelijkingen zijn nodig:

1. Wat bedoelt de wetgever met het begrip 'ten minste' bij verplaatsing tijdelijk <-> tijdelijk in de oorspronkelijke configuratie? (Artikel 1.13)?
2. Wanneer is sprake van een nieuwe configuratie bij verplaatsing en hoe dient het bevoegd gezag vervolgens om te gaan met de ontheffingsbevoegdheid (Art 1.11)?
3. Wanneer is er sprake van een veranderend gebruik bij verplaatsing en hoe dient het bevoegd gezag vervolgens om te gaan met de ontheffingsbevoegdheid (Artikel 1.11)?

4. Zijn de criteria voor 'tijdelijke behoefte' in de nieuwe WRO door de wetgever bedoeld als aanscherping ten opzichte van de oude WRO?
5. Wat is de visie van de wetgever op de criteria voor 'tijdelijke behoefte' bij tijdelijke huisvesting voor bijzondere aandachtsgroepen zoals studenten en arbeidsmigranten?

Wat kan een productcertificaat bijdragen aan de oplossing van deze problematiek?

Indien betere communicatie de ervaren knelpunten onvoldoende blijkt te kunnen wegnemen, is de vraag aan de orde in hoeverre aanpassing van wet- en regelgeving wenselijk is en kan ook de ontwikkeling van een certificaat ter hand worden genomen. Een certificaat kan de plantoetsing vereenvoudigen omdat de niet-locatiegebonden richtlijnen van het Bouwbesluit bij verplaatsing niet opnieuw behoeven te worden getoetst. De toetsing bij eerste plaatsing blijft dan geldig voor de gehele levensduur van een eenheid. Voorwaarde is dan dat VROM het certificaat in het Bouwbesluit opneemt.

Op welke manier zou dat kunnen?

Deze verkenning geeft alvast de eerste bouwstenen. Een certificaat kan voortbouwen op bestaande kwaliteitskeurmerken (BRL) in de bouw. Belangrijk is dat het certificaat betrekking heeft op de gehele levenscyclus van een verplaatsbare eenheid. Een certificaat zou betrekking kunnen hebben op de constructieve veiligheid, de brandwerendheid, de geluidsisolatie en de energieprestatie. Het certificaat kan ook gelden voor een cluster van eenheden. Voor een kostendekkende exploitatie lijkt een looptijd van minimaal 15 jaar en een geldigheid voor minimaal twee verplaatsingen nodig. Voor het certificaat dient er een beherende instantie te zijn die ook inspecties uitvoert.

Hoe kan een productcertificaat tot stand worden gebracht?

Het traject zou kunnen worden aangestuurd door een 'BRL-commissie' met daarin vertegenwoordigers namens VROM, de branche en het bevoegd gezag. Om tot een certificaat te komen, is een ontwikkelingstijd van minimaal één jaar nodig. Er dient bovendien budget te zijn voor onderzoeken, proeven en een coördinerend secretariaat. Maar mede gezien de nu nog in absolute aantallen beperkte marktomvang, is het de vraag of de hiervoor benodigde investering op dit moment lonend is.

Keurmerk voor extra kwaliteit?

Een tweede aanleiding voor het certificaat is een betere positionering van verplaatsbare gebouwen van een hoge kwaliteit. Dit impliceert ook duurzaam bouwen. In dit kader is het interessant dat het Dutch Green Building Council (DGBC) de intentie heeft om hun duurzaamheidslabel BREEAM te verbreden tot tijdelijke en verplaatsbare modules.

Positionering op hoge kwaliteit betekent tijdelijke gebouwen met de kwaliteit van permanente gebouwen. Ook bij verplaatsing 'permanent -> permanent' kan worden volstaan met toetsing aan het niveau bestaande bouw. Ook dan is verduidelijking over de toepassing van het Bouwbesluit nodig op de volgende twee punten:

- Wanneer is sprake van een nieuwe configuratie bij verplaatsing en hoe dient het bevoegd gezag vervolgens om te gaan met de ontheffingsbevoegdheid (artikel 1.11)?
- Wanneer is er sprake van een veranderend gebruik bij verplaatsing en hoe dient het bevoegd gezag vervolgens om te gaan met de ontheffingsbevoegdheid (artikel 1.11)?

Permanente verplaatsbare gebouwen zijn interessant als daarvoor een markttechnische of maatschappelijke aanleiding is, zonder dat er dan nog een planologische noodzaak voor is. De kwestie van de aantoonbaarheid van de tijdelijke behoefte is dan niet aan de orde. Wel is de procedure voor een projectbesluit of een bestemmingsplanwijziging langduriger en meeromvattend en daarmee wellicht minder geschikt om in te spelen op huisvestingsbehoefte van 'spoedzoekers'.

Gemeenten zouden de mogelijkheden voor verplaatsing 'permanent -> permanent' kunnen verruimen door beter gebruik te maken van de mogelijkheden die de (nieuwe) WRO biedt. Deze biedt de mogelijkheid om een gemengde en/of meervoudige bestemming toe te kennen, zodat bijvoorbeeld in een kantorengedoe ook kan worden gewoond, zonder dat een wijziging van het bestemmingsplan nodig is.

6. VERVOLGSTAPPEN

6.1 Handreiking

Voor een handreiking is de eerste stap dat VROM en de VNG gezamenlijk verkennen of deze gewenst is. Zo ja, dan is het handig dat één van beide partijen het voortouw neemt. De plantoetsers zijn een belangrijke doelgroep. Het is zaak om de handreiking actief onder hen te verspreiden. Gezaghebbende uitspraken geven het bevoegd gezag meer houvast.

Een valkuil zou kunnen zijn dat gezaghebbende uitspraken in de handreiking het karakter kunnen krijgen van 'pseudowetgeving'. Dan is de verduidelijking niet afdoende. In dat geval kan VROM, in overleg met de VNG, overwegen om de huisvestingsmogelijkheden voor 'spoedzoekers' te verruimen door de betreffende wet- en regelgeving aan te passen.

6.2 Certificaat

Indien het certificaat inzet op de oplossing van belemmeringen voor tijdelijke gebouwen op tijdelijke locaties, dient de ontwikkeling hiervan parallel te lopen met een aanpassing van het Bouwbesluit. Of aanpassing van de criteria voor 'tijdelijke behoefte' in de WRO nodig is, is nog niet duidelijk. Een initiatiefgroep van belanghebbenden en het ministerie van VROM kunnen het voortouw nemen en het benodigde budget voor de ontwikkelingsfase bijeen brengen.

BIJLAGE 1 ARTIKEL 1.11 EN 1.13 BOUWBESLUIT

Artikel 1.11 Bouwbesluit

1.

Burgemeester en wethouders kunnen bij het geheel of gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk ontheffing verlenen van een bij of krachtens dit besluit vastgesteld voorschrift omtrent het bouwen van een bouwwerk tot het niveau van de desbetreffende voorschriften voor een bestaand bouwwerk, tenzij bij het voorschrift anders is aangegeven.

2.

Burgemeester en wethouders kunnen, voorzover bij of krachtens dit besluit geen voorschrift is vastgesteld omtrent de staat van een bestaand bouwwerk, bij het geheel of gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk ontheffing verlenen van een voorschrift omtrent het bouwen van een bouwwerk tot het rechtens verkregen niveau, tenzij bij het voorschrift anders is aangegeven.

Artikel 1.13 Bouwbesluit + toelichting

1.

Een te bouwen niet-permanent bouwwerk voldoet *tenminste* aan de voorschriften met betrekking tot de staat van een *bestaand bouwwerk*. Het voldoet bovendien aan de voorschriften met betrekking tot een te bouwen bouwwerk, voor zover dat met betrekking tot die voorschriften is aangegeven.

2.

Een bestaand niet-permanent bouwwerk voldoet tenminste aan de voorschriften met betrekking tot de staat van een bestaand bouwwerk.

3.

Een niet-permanent bouwwerk voldoet bij verplaatsing *tenminste* aan de voorschriften met betrekking tot een *bestaand bouwwerk*.

4.

Een woonwagen voldoet bij herplaatsing tenminste aan de voorschriften met betrekking tot een bestaande woonwagen.

Toelichting

In dit artikel is bepaald dat een tijdelijk bouwwerk minimaal aan de voorschriften voor bestaande bouw moet voldoen. Alleen voor zover dat in de desbetreffende afdeling expliciet voor die gebruiksfunctie is aangegeven, wordt hiervan afgeweken. Bekende voorbeelden van een tijdelijk bouwwerk zijn een bouwkeet, een wisselwoning in een stadsvernieuwingswijk of een noodwinkel. Voor niet-permanente bouwwerken bestond in het Bouwbesluit uit 1991 een onderscheid tussen nieuw te bouwen, bestaande en te verplaatsen niet-permanente bouwwerken. Met het tussenvoegen van twee nieuwe leden (Stb. 2002, 2003) in artikel 1.13 van het geconverteerde Bouwbesluit wordt dit onderscheid weer aangebracht. Het nieuwe derde lid spreekt van verplaatsen, omdat bijvoorbeeld noodwinkels of bouwketen juist zijn bedoeld om relatief korte tijd ergens te worden geplaatst en vervolgens tijdelijk elders worden gebruikt. Het vierde lid spreekt van herplaatsen, omdat bij woonwagens sprake is van een vaste standplaats.

BIJLAGE 2 GERAADPLEEGDE ORGANISATIES EN SLEUTELPERSONEN

Woningcorporaties

De Key	Harry Groenemeijer
De Alliantie	Marinus Knulst
DUWO	Arjo Boerstra

Gemeenten

Almere, afdeling Stadstoezicht	Bart Groen
Wageningen, afdeling Bouw en Woningtoezicht	Dhr. Polderman
Hoorn, afdeling Bouw en Woningtoezicht	Ronald Stöcker
Delft, afdeling Wonen	Chris Dieke

Brancheorganisaties/vakverenigingen

Vereniging Nederlandse Gemeenten	Rien Koole
Vereniging van Verplaatsbare accommodaties	Dhr. E.H.P. van der Meijden
Vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland	Gert Jan van Leeuwen

Specifieke deskundigen (juridisch, duurzaamheid, begrippenkader, certificaat)

Purple Bleu	Kristel van der Meij (jurist)
Dutch Green Building Council	Stefan van Uffelen; Maarten Dansen
NEN	Hans Molhoek
Woonstad Rotterdam	Patrick Kaashoek
Ministerie van VROM	Piet van Luijk, Liesbeth Zeiger

Verder is dankbaar gebruikgemaakt van de opmerkingen en discussies in de door SEV geïnitieerde 'netwerkbijeenkomsten Wonen Urgent' waaraan werd deelgenomen door experimentpartners, bouwers van verplaatsbare modules, beleidsmedewerkers van VROM, verschillende gemeenten en woningcorporaties en experts op specifieke thema's.

BIJLAGE 3 BRL 0903 BOUWSYSTEEM NIET-PERMANENTE MODULES

De BRL heeft betrekking op artikelen/leden behorende tot de volgende afdelingen van het Bouwbesluit.

Voorschriften uit oogpunt van veiligheid

- Algemene sterkte van de bouwconstructie
- Sterke bij brand
- Elektriciteits- en noodstroomvoorziening
- Gasvoorziening
- Beperking van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie
- Beperking van ontwikkeling van brand
- Beperking van uitslaan van rook
- Beperking van verspreiding van rook

Voorschriften uit oogpunt van gezondheid

- Bescherming tegen geluid van buiten
- Wering van vocht van buiten
- Wering van vocht van binnen
- Afvoer van afvalwater en fecaliën
- Luchtverversing
- Bescherming tegen ratten en muizen
- Drinkwatervoorziening

Voorschriften uit oogpunt van de bruikbaarheid

- Verblijfsruimte
- Toiletruimte

Voorschriften uit oogpunt van energiezuinigheid

- Thermische isolatie

BIJLAGE 4 PLANTOETSING BIJ VERPLAATSING TIJDELIJK/PERMANENT

Uit 'Verplaatsing & vergunning', SEV Realisatie, 2009; publicatie op verzoek en met hulp van VROM/WWI, op basis van juridisch advies van het instituut voor Bouwrecht. Zie voor publicatie: www.sev-realisatie.nl

Oude situatie	Nieuwe situatie	Verandering	Grondslag voor plantoetsing
Tijdelijk bouwwerk	Tijdelijk bouwwerk	Oorspronkelijke configuratie	Bouwbesluit tenminste bestaande bouw (artikel 1.13)
		Nieuwe configuratie	Bouwbesluit tenminste bestaande bouw (art 1.13); nieuwbouw eisen voor gewijzigde onderdelen met ontheffingsmogelijkheid (artikel 1.11)
Tijdelijk bouwwerk	Permanent bouwwerk	Oorspronkelijke configuratie	Bouwbesluit nieuwbouw
		Nieuwe configuratie	Bouwbesluit nieuwbouw*)
Permanent Bouwwerk	Permanent bouwwerk	Oorspronkelijke configuratie	Bouwbesluit bestaande bouw (in de praktijk nieuwbouw eisen in combinatie met ontheffingen (artikel 1.11)
		Nieuwe configuratie	Bouwbesluit bestaande bouw; nieuwbouw eisen voor gewijzigde onderdelen met ontheffingsmogelijkheid (artikel 1.11)

*) Wageningen geeft aan in deze situatie gebruik te hebben gemaakt van een ontheffingsbevoegdheid.

COLOFON

Een verkenning in opdracht van SEV

Uitgave	SEV
Auteur	Fokke de Jong, Laagland'Advies
Vormgeving omslag	Absoluut Design, Bergen op Zoom
Druk omslag	Drukkerij Goos, Ouderkerk aan den IJssel
Opmaak	FMZ Tekstverwerking, Vlaardingen

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden SEV en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens.

Rotterdam, maart 2010