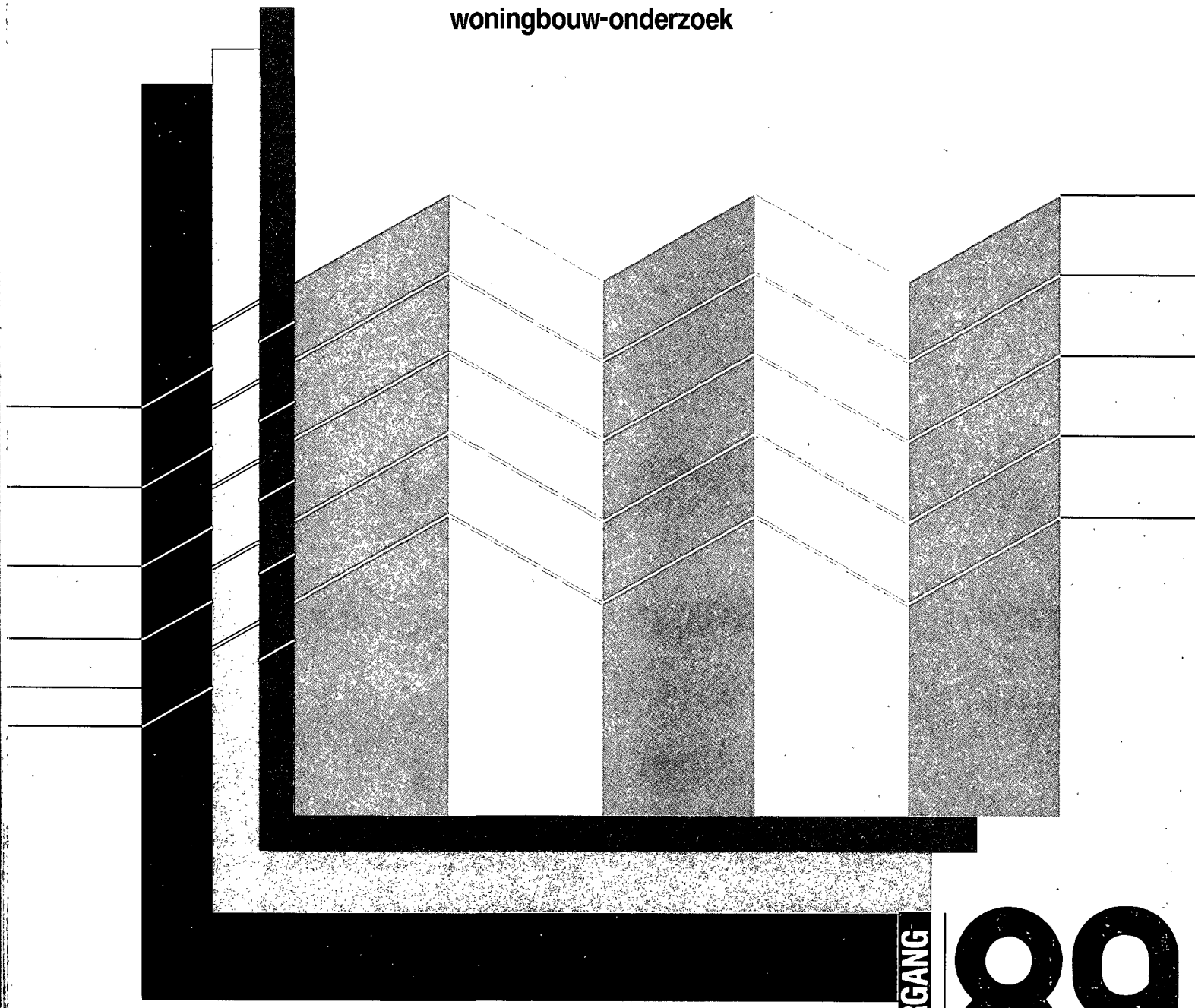
WOONTECHNISCHE BEPALINGEN IN HET BOUWBESLUIT BESTAANDE WONINGEN

86

woningbouw-onderzoek



JAARGANG 89

486

ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer
directoraat-generaal van de volkshuisvesting

Bibliotheek
Rijksplanologische Dienst
Postbus 90618
2509 LP Den Haag

Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting
Directie Onderzoek en Kwaliteitszorg

WOONTECHNISCHE BEPALINGEN IN HET BOUWBESLUIT BESTAANDE WONINGEN

mei 1989

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening
en Milieubeheer

38 A 124 86

5.4.3. Badruimte 56
5.4.4. Bergruimte 58
5.4.5. Buitenruimte 59
5.5. De voorschriften m.b.t. verblijfsruimten 60
5.5.1. Het verblijfsgebied van een woning 61
5.5.2. Vertrekken of verblijfsruimten 66
5.6. De voorschriften m.b.t. overige voorzieningen en opstelplaatsen 68
5.6.1. Aanrechtblad 69
5.6.2. Kooktoestel 71
5.6.3. Wasapparatuur 73
5.6.4. Stooktoestel 74
5.6.5. Warm-watertoestel 75
5.7. Voorschriften m.b.t verkeersruimten 75
5.7.1. Traject tussen openbare weg en toegang tot woning resp. woongebouw 75
5.7.2. Traject vanaf toegang van een woning naar gemeenschappelijke ruimten en voorzieningen 78
5.7.3. Traject vanaf toegang tot een woning naar ruimten en voorzieningen binnen een woning 79

6. SLOTOPMERKINGEN 81

7. LITERATUUR 85

BIJLAGEN

1.a. Overzicht van functiegebieden per woonactiviteit
1.b. Functiemodellen voor het verblijfsgebied

0. SAMENVATTING

0.1. Doel en uitgangspunten

In het kader van dit onderzoek zijn voorstellen ontwikkeld voor minimum kwaliteitseisen, die uit het oogpunt van bruikbaarheid kunnen worden gesteld aan bestaande woningen en woongebouwen. Het kwaliteitsniveau voor bestaande bouw moet worden beschouwd als een pakket van voorwaarden, waaraan een gebouw minimaal moet voldoen, opdat er sprake is van een woning. Het is de laagste norm die aan de bestaande woningvoorraad kan worden gesteld. Het voornemen is deze ondergrens wettelijk vast te leggen in het Bouwbesluit, deel bestaande woningen een woongebouwen.

Het Bouwbesluit moet worden opgevat als een Algemene Maatregel van Bestuur, waarin alle technische eisen zijn opgenomen die van overheidswege aan bouwwerken worden gesteld. Deze voorschriften zullen in de plaats komen van de technische voorschriften in de bouwverordening. De reden voor deze wijziging van de bouwregelgeving is de wens te komen tot eenheid en doorzichtigheid van voorschriften.

De voorschriften voor bestaande woningen en woongebouwen hebben twee verschillende functies. Enerzijds vormen zij de publiekrechtelijke grondslag voor het aanschrijven van woningeigenaren tot het treffen van voorzieningen en verbeteringen. Een strijdigheid met de voorschriften voor bestaande bouw betekent immers dat een woning op de betreffende onderdelen ongeschikt is. De voorschriften voor bestaande bouw fungeren daarbij als harde beoordelingscriteria.
De tweede functie van de voorschriften is dat zij als ondergrens gelden voor het verlenen van vrijstellingen voor verbouwingen etc. als het nieuwbouw-niveau niet gehaald kan worden. De gemeente bepaalt zelf het kwaliteitsniveau per onderwerp, binnen de marge die het Bouwbesluit aangeeft, alsmede de prioriteiten ten opzichte van andere uitgangspunten van het Bouwbesluit zoals veiligheid en gezondheid.
Deze vrijstellingsmogelijkheid kan in bepaalde gevallen uitkomst bieden bijvoorbeeld als relatief hoge kosten gemaakt moeten worden om aan de eisen van nieuwbouw te voldoen. Deze benadering gaat uit van het beginsel dat de regelgeving geen belemmeringen moet bevatten om verbeteringen door te voeren.

De voorstellen zijn opgesteld door een studiecommissie onder leiding van DHV Raadgevend Ingenieursbureau bv. De commissie bestaat uit vertegenwoordigers van de Bond van Nederlandse Architecten (BNA/STAWON), de koepels van woningcorporaties (NWR en NCIV) en de consumenten-organisaties (LOBH/LOS/NVH/VAC). Tijdens het onderzoek is overleg gevoerd met gemeentelijke vertegenwoordigers, met name van de gemeente Rotterdam.

De uitgangspunten die bij het ontwikkelen van de voorstellen zijn gehanteerd zijn hieronder aangegeven:

- Het Ontwerp-Bouwbesluit deel te bouwen woningen wordt als referentie beschouwd bij het formuleren van voorschriften voor bestaande bouw. Dit geldt zowel voor de systematiek, de indeling als de onderwerpen en aspecten die daarin voorkomen. Deze keuze hangt samen met de structuur van de nieuwe regelgeving. Voorschriften voor bestaande bouw zijn per definitie afgeleid van de nieuwbouwvoorschriften.
  Op plaatsen waar de wens bestaat een en ander op een afwijkende wijze te regelen is aangeven op welke wijze bepalingen in het Ontwerp-Bouwbesluit kunnen worden aangepast.
- Het werkterrein spitst zich toe op woontechnische bepalingen, dat wil zeggen voorschriften die uit het oogpunt van bruikbaarheid moeten worden gesteld.
- De voorschriften voor bestaande bouw zullen op één niveau worden geformuleerd. Het gaat dan om een kwaliteitsniveau dat op grond van functionele overwegingen en hedendaagse opvattingen kan worden opgevat als de minimale voorwaarde voor het wonen.
  De effecten van de voorstellen op de woningvoorraad zijn enigzins meegewogen maar niet diepgaand geanalyseerd.

0.2. Overzicht van voorstellen

De ontwikkelde voorstellen zijn als volgt samen te vatten:

- Woningen mogen vanaf de openbare weg niet uitsluitend bereikbaar zijn via een andere woning.
  De voorschriften voor nieuwbouw zullen moeten worden aangevuld met een artikel van deze strekking.

- De toegang tot woningen in woongebouwen moet bereikbaar zijn via gemeenschappelijke verkeersruimten met een breedte van ten minste 0.8 m en een hoogte van ten minste 2.1 m.

- De toegang tot een woning moet vanaf het omliggende terrein bereikbaar zijn zonder dat hoogteverschillen van meer dan 0.21 m moeten worden overbrugd. Zijn deze er wel dan dient een trap aanwezig te zijn. De normen die hierbij gelden zullen uit het oogpunt van veiligheid moeten worden bepaald.

- Een woning en woongebouw moet zijn voorzien van ten minste één afsluitbare toegang. De toegang tot een woongebouw moet bovendien een vrije doorgang verschaffen van ten minste 0.75 m breed en 2.00 m hoog. De tekst van artikel 37 lid 1 in het Ontwerp-Bouwbesluit moet worden gewijzigd, opdat wordt voorzien in de afsluitbaarheid.

- Een woning moet ten minste de beschikking hebben over een verblijfsgebied met een oppervlakte van 15.0 m2, waarvan minimaal 11.0 m2 binnen de woning aanwezig moet zijn. Het verblijfsgebied moet aan de volgende voorwaarden voldoen:
  * vrije hoogte van ten minste 2.25 m;
  * minimale breedte in elke richting van 1.5 m;
  * oppervlakte van delen minimaal 4.0 m2;
  * minimale aaneen gesloten netto oppervlakte van 7.5 m2 met een minimale breedte van 2.4 m.

- Een verblijfsruimte moet ten minste een oppervlakte bevatten van 4.0 m2 dat binnen het verblijfsgebied valt.

- Woningen moeten kunnen beschikken over ten minste één toiletruimte per 180.0 m2 bruto vloeroppervlakte. Deze ruimte moet binnen een woning respectievelijk in een woongebouw zijn gelegen en in het laatste geval vanaf de toegang van de woning bereikbaar zijn via besloten gemeenschappelijke verkeersruimten.
  De netto oppervlakte van een toiletruimte moet minimaal 0.70 m2 zijn, met een breedte van ten minste 0.7 m. Verder geldt de eis dat de ruimte afsluitbaar moet zijn (tijdens gebruik). Een closetpot moet zijn voorzien van een afvoer en een waterspoelinrichting.

- Per 180.0 m2 bruto vloeroppervlakte moet binnen een woning of woongebouw ten minste één wasgelegenheid aanwezig zijn, die moet zijn voorzien van een afvoer en een kraan die is aangesloten op het drinkwaternet. In combinatie met een wasgelegenheid kan een wastafel, lavet, douche of bad worden gebruikt. Voorgesteld

wordt in de toelichting aan te geven welke voorzieningen geschikt respectievelijk niet geschikt worden geacht.
Indien de wasgelegenheid elders in een woongebouw is gelegen moet deze vanaf de toegang van de woning bereikbaar zijn via besloten gemeenschappelijke verkeersruimten.

- Tot een woning moet behoren een afsluitbare bergruimte met een netto oppervlakte van minimaal 0.30 m2 en een hoogte van ten minste 1.65 m2.

- Aan de buitenruimte worden geen eisen gesteld voor bestaande woningen.

- In het verblijfsgebied van een woning respectievelijk van een woongebouw moet een aanrechtblad aanwezig zijn. De opstelruimte mag niet overeen komen met de vereiste oppervlakte van 7.5 m2 binnen een woning.
  De afmetingen zijn als volgt:
  * 0.7 m lang en 0.4 m indien de totale bruto oppervlakte van de woning of woningen die daarvan gebruikmaken kleiner is dan 56.0 m2;
  * 1.25 m lang en 0.5 m breed in alle andere gevallen.

  Een aanrechtblad moet een spoelbak bevatten, die is aangesloten op een afvoer. Boven de spoelbak moet een kraan aanwezig zijn die is aangesloten op het drinkwaternet.

- Elke woning moet beschikken over een opstelplaats voor een kooktoestel nabij een aanrecht. De opstelplaats moet binnen het verblijfsgebied van een woning respectievelijk een woongebouw zijn gesitueerd, maar mag niet samenvallen met de vereiste oppervlakte van 7.5 m2 en evenmin met de minimale netto oppervlakte van het aanrechtblad.
  De voorgeschreven afmetingen zijn:
  * 0.4 x 0.4 m indien de totale bruto oppervlakte van de woning of woningen die daarvan gebruikmaken kleiner is dan 56.0 m2;
  * 0.55 x 0.55 m in overige gevallen.

- Er worden geen eisen aan bestaande woningen gesteld aan de afmetingen van de opstelplaatsen voor technische apparaten (wasapparatuur, verwarmingstoestel, warm-watertoestel). Indien deze apparaten aanwezig zijn mag de opstelplaats niet samenvallen met de minimaal vereiste netto oppervlakte van andere ruimten en voorzieningen.

- Het gemeenschappelijke verblijfsgebied binnen een woongebouw alsmede de gemeenschappelijke voorzieningen moeten vanaf de toegang van de aangesloten woningen kunnen worden bereikt via een besloten gemeenschappelijk verkeersruimte.

- Delen van het verblijfsgebied moeten vanaf de toegang van een woning respectievelijk van een woongebouw kunnen worden bereikt zonder dat een toilet- badruimte of berging worden betreden.

0.3. Overige aandachtspunten

Binnen dit onderzoek is niet geanalyseerd wat de effecten zullen zijn van de voorgestelde eisen op de nu aanwezige voorraad. Aanbevolen wordt een toetsing uit te voeren waarin het kwaliteitsniveau van de woningvoorraad wordt vergeleken met de beoogde voorschriften. Aan de hand hiervan kunnen de consequenties voor onder meer de kosten worden ingeschat.

Bruikbaarheidsvoorschriften zijn gebaseerd op hedendaagse opvattingen over het wonen. Dit houdt in dat deze voorschriften tijdsgebonden zijn. Voorgesteld wordt periodiek een heroverweging te laten plaatsvinden.

De mogelijkheid om vrijstelling te verlenen van het niveau van nieuwbouw, in het geval van verbouwingen, zal duidelijker moeten worden afgebakend. Voorgesteld wordt objectieve en uniforme criteria op te stellen op basis waarvan vrijstelling kan worden verleend.

Tenslotte is het van belang aandacht te besteden aan de effecten van het nieuwe instrumentarium op de aanschrijvingspraktijk. Het introduceren van expliciete voorschiften kan leiden tot aanzienlijke wijzigingen in het aantal aanschrijvingen.

Een belangrijke consequentie van het nieuwe stelsel is het aanschrijvingsinstrument als middel tot het doorvoeren van van kwaliteitsverbeteringen vervalt. Dit kan van invloed zijn op de praktijk bij de stelselmatige stadsvernieuwing.
De mogelijkheden die artikel 15 biedt voor een gericht gemeentelijk kwaliteitsbeleid zijn te beperkt. Volgens de commissie zouden alle woontechnische onderwerpen die expliciet zijn geregeld in de voorschriften voor bestaande woningen in aanmerking moeten komen voor een gesubsidieerde verbetering [**].

** *Ten aanzien van het aanschrijvingsinstrumentarium en vooral voor wat betreft de gesubsidieerde verbetering is door dhr. Hamers een minderheids-standpunt ingenomen. Naar zijn mening het landelijke uniforme niveau dat in het Bouwbesluit voor bestaande is vastgelegd uitsluitend moeten worden opgevat als de onbewoonbaarheidsgrens. Daarnaast zouden gemeenten de bevoegdheid moeten hebben om alle woningen te kunnen aanschrijven die zich tussen het onbewoonbaarheidsniveau en het minimum niveau nieuwbouw bevinden en verbetering tot aan het minimum niveau nieuwbouw af te dwingen. De Woningwet zou de ruimte moeten bieden lokaal een vrijstellingenbeleid ontwikkelen, waardoor de feitelijke grens tot waar woningen kunnen worden aangeschreven en tot waar die woningen moeten worden verbeterd lager zal liggen dan het in het Bouwbesluit vastgelegde minimum niveau nieuwbouw.*

1. ALGEMEEN

1.1. Aanleiding en doel van het onderzoek

In het kader van de deregulering van de bouwregelgeving is een wetsvoorstel opgesteld voor de "herziening van de Woningwet"[1]. Een van de belangrijkste effecten van de voorgenomen aanpassingen is dat krachtens de Woningwet een Algemene Maatregel van Bestuur (het "Bouwbesluit") van toepassing kan worden verklaard, waarmee wordt bereikt dat technische eisen die gesteld worden aan gebouwen en bouwwerken op landelijk niveau worden voorgeschreven.
In februari 1988 is het "Ontwerp-Bouwbesluit voor nieuw te bouwen woningen en woongebouwen" [2] aan de Tweede Kamer aangeboden. Gemakshalve wordt verder in dit rapport gesproken van het Ontwerp-Bouwbesluit.

In de laatste herziening van dit document zijn wijzigingen aangebracht in de systematiek en de normstelling van de woontechnische bepalingen. Aanleiding voor deze aanpassing was een studierapport van een externe studiecommissie onder leiding van DHV Raadgevend Ingenieursbureau bv [3]. Dit onderzoek is op verzoek van het Directoraat Generaal van de Volkshuisvesting uitgevoerd.
Aansluitend hierop is aan DHV Raadgevend Ingenieursbureau bv. gevraagd in commissieverband voorstellen te ontwikkelen voor woontechnische eisen, die in het kader van het Bouwbesluit, kunnen worden gesteld aan bestaande woningen en woongebouwen.

Door de specifieke invalshoek was het noodzakelijk de samenstelling van de genoemde commissie aan te passen, zowel wat betreft de deelnemende organisaties als de vertegenwoordigers. De commissie die aan dit onderzoek heeft gewerkt is als volgt samengesteld:

ing. R. Goverts	BNA/STAWON
ir. W. Stijger	BNA/STAWON
ir. J. Hamers	NCIV
ir. N. de Vreeze	NWR
ir. H. van Helmond	LOS/LOBH/NVH/VAC
ir. J. van der Veek	DHV (voorzitter)
ir. W. Dullaart	DHV
ir. H. Fokkink	DHV

Voor en tijdens het onderzoek zijn er diverse contacten geweest met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en enkele grote gemeenten en is gevraagd te participeren binnen de commissie. In de afrondende besprekingen heeft ir. B. Blomberg van Dienst Ruimtelijke Ordening en Stadsontwikkeling van gemeente Rotterdam als gemeentelijke vertegenwoordiger aan het onderzoek deelgenomen.

De ontwikkelde voorstellen moeten gezien worden als een eindprodukt waarover de vaste commissieleden consensus hebben bereikt. De voorstellen zijn geen onderwerp geweest van bestuurlijk overleg binnen de deelnemende organisaties.
Wel hebben de vertegenwoordigers zich bereid verklaard ieder persoonlijk de conclusies van dit rapport bij hun organisatie aan te bevelen.

1.2. Afbakening van het werkterrein

Het doel van het onderzoek is het ontwikkelen van voorstellen voor de woontechnische minimum-eisen, die in het kader van het Bouwbesluit aan bestaande woningen en woongebouwen kunnen worden gesteld. Het werkterrein is hiermee weliswaar globaal in beeld gebracht, maar vraagt op een aantal punten verduidelijking. Ook is het wenselijk dat de randvoorwaarden, waarbinnen de studiecommissie heeft geopereerd, vooraf verduidelijkt worden.

Een eerste vraagpunt is welke onderwerpen en aspecten als werkterrein kunnen worden aangemerkt. De term woontechnische bepalingen geeft aan dat de voorschriften technisch van aard zijn. Het gaat dan om normen die gesteld kunnen worden aan afmetingen en oppervlakten van ruimten en voorzieningen en de relaties daartussen.

Onder het begrip woontechnische bepalingen moet volgens de filosofie van het Bouwbesluit worden verstaan de voorschriften die aan woningen en woongebouwen kunnen worden gesteld uit het oogpunt van "bruikbaarheid". Woontechnische bepalingen moeten niet worden verward met gebruikseisen, zoals bijvoorbeeld de bezettingsgraad van woningen. Wel is het zo dat woontechnische voorschriften nauw samenhangen met aannames die worden gemaakt ten aanzien van de bewoningsvorm. In het onderzoek worden dan ook functionele grondslagen gehanteerd om tot normen te komen. Gebruikseisen echter maken geen onderdeel uit van het Bouwbesluit.

In het Ontwerp-Bouwbesluit zijn de onderwerpen benoemd die binnen het kader "bruikbaarheid" worden geplaatst. Verder zijn onderwerpen opgenomen onder de noemers "veiligheid", "gezondheid" en "energiezuinigheid". De commissie merkt op dat de toedeling van onderwerpen naar deze vier thema's op onderdelen arbitrair is geweest. Er zijn onderwerpen, die geplaatst kunnen worden binnen meerdere thema's, zoals bijvoorbeeld een trap waarbij zowel veiligheid als bruikbaarheid een rol spelen.

De commissie heeft de reeds ontwikkelde indeling van het Ontwerp-Bouwbesluit als uitgangspunt overgenomen voor dit onderzoek. Deze keuze hangt samen met de structuur van de nieuwe regelgeving. Voorschriften voor bestaande woningen en woongebouwen zijn volgens deze structuur per definitie afgeleid van de voorschriften die worden gesteld aan nieuwbouw. Dit betekent dat binnen het deel bestaande woningen uitsluitend de onderwerpen en aspecten aan de orde kunnen komen die zijn opgenomen in het Ontwerp-Bouwbesluit. Verder is het vanuit dit gegeven logisch dat ook de thematische verdeling die is gemaakt binnen het Ontwerp-Bouwbesluit als vaststaand gegeven wordt overgenomen.
De studiecommissie heeft verder bepaald dat ook zo veel mogelijk zal worden aangesloten bij het Ontwerp-Bouwbesluit voor wat betreft de systematiek van de normstelling.

De taak van de studiecommissie moet worden geplaatst binnen binnen het kader van de dereguleringsacties. De uitgangspunten voor de structuur van de regelgeving zijn door het departement aangereikt en zijn door de commissie overgenomen als richtinggevende beleidskeuzen. De beschrijving die in het rapport is opgenomen is vooral bedoeld om de randvoorwaarden aan te geven van waaruit de voorstellen zijn opgezet.

Tenslotte nog een opmerking over de uitwerkingsvorm. De aanbevelingen van de commissie hebben een indicatief karakter. Het eindtraject waarin aan de voorstellen een passende juridische vormgeving wordt gegeven valt buiten het werkterrein.

2. STRUCTUUR VAN DE REGELGEVING

2.1. Inleiding

De voorstellen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel tot herziening van de Woningwet wijken op een aantal wezenlijke punten af van de huidige regelgeving. In dit hoofdstuk zijn beide benaderingen beschreven, waarbij de nadruk is gelegd op overeenkomsten en verschillen in het juridisch instrumentarium.

2.2. De huidige voorschriften voor bestaande woningen

De betekenis van publiekrechtelijke voorschriften voor bestaande woningen en woongebouwen beperkt zich in feite tot een aanschrijvingsgrondslag. Gemeenten zijn volgens artikel 24 van de Woningwet [4] verplicht na te gaan welke woningen ongeschikt zijn voor bewoning en welke woningen verbetering behoeven. Verder voorziet artikel 25 van de Woningwet in de mogelijkheid in te grijpen in de volgende gevallen:

- Een woning is ongeschikt voor bewoning maar kan door het treffen van voorzieningen weer in een bewoonbare staat kan worden gebracht.
- Een woning is niet ongeschikt voor bewoning maar behoeft een noodzakelijke verbetering.

In principe kan worden aangeschreven als gebreken zo ernstig zijn dat het noodzakelijk is voorzieningen te treffen. De Woningwet expliciteert dit door te stellen dat aanschrijving op grond van artikel 25 lid 1 kan plaatsvinden als een woning in strijd is met de bouwverordening of met de krachtens die verordening gestelde regelen of eisen. Verder kan uit "andere hoofde", dus niet op basis van de bouwverordening, worden aangeschreven.
Als toelichting op de laatstgenoemde mogelijkheid worden twee redenen gegeven:
" In de eerste plaats valt uit de bouwverordening niet nauwkeurig te lezen, aan welke eisen bestaande woningen moeten voldoen. Vele voorschriften betreffende bestaande woningen zijn immers uit de aard van de zaak in zeer algemene termen vervat. Het antwoord op de vraag of verbetering noodzakelijk is zou daarom ook bij binding van de aanschrijving aan de bouwverordening in hoofdzaak afhangen van het oordeel van burgemeester en wethouders. Het voorschrift van de bouwverordening kan in die gevallen niet meer dan een aanknopingspunt zijn. (...)

Voor zover wel gedetailleerde voorschriften zijn gegeven, bevatten die voorschriften steeds minimumeisen. Het kan voorkomen dat een combinatie van minima tot een toestand leidt, die ondanks dat aan de voorschriften is voldaan toch ontoelaatbaar is. Ook in een dergelijk geval moet kunnen worden opgetreden."

Het afwijken respectievelijk het nader specificeren van bepalingen in de bouwverordening is dus volgens de huidige voorschriften mogelijk gemaakt. De basis van een aanschrijving volgens artikel 25 van de Woningwet ligt niettemin is de bouwverordening. In artikel 307 van de Model-Bouwverordening [5] zijn de afwegingen gegeven, waarop een aanschrijving kan worden gebaseerd.
Gesteld wordt dat een gebouw geen gevaar, schade of hinder mag opleveren voor de gebruiker of anderen. Voor wat betreft woongebouwen wordt nog genoemd dat "geen nadeel voor de bruikbaarheid" mag optreden. Bij deze laatste voorwaarde worden als voor voorbeelden genoemd:
- Onvoldoende inrichting, bijvoorbeeld te smalle gangen.
- Gebrekkige of onvoldoende indeling, zoals een toilet in een keuken.
- Onvoldoende toilet- en wasgelegenheid, onvoldoende badvoorzieningen en onvoldoende keukenvoorzieningen.

Zoals al is aangegeven zijn de criteria voor aanschrijving in zeer algemene omschrijvingen geformuleerd. In beginsel geeft deze benadering aan burgemeester en wethouders een grote vrijheid om tot aanschrijving over te gaan. Deze vrijheid is enigzins geclausuleerd door de bepalingen in lid 2 artikel 307, waarin wordt gesteld dat gebouwen geen gevaar, schade of hinder opleveren, als ze overeenkomen met de technische eisen die gelden voor nieuwbouw. In feite is hiermee een bovengrens vastgelegd. Met andere woorden: aan bestaande bouwwerken kunnen geen zwaardere eisen worden opgelegd dan de geldende nieuwbouw-eisen.

Als de toestand van een gebouw schade of hinder voor gebruikers veroorzaakt, hoeft dit niet altijd te leiden tot ingrijpen van de overheid. In de praktijk blijken een aantal factoren van invloed te zijn op de beslissing tot ingrijpen. De prioriteiten binnen het gemeente-apparaat kunnen bijvoorbeeld aanleiding zijn tot een passief aanschrijvingsbeleid. Ook de positie van een eigenaar ten opzichte van een huurder (bijvoorbeeld in het geval van een kraakpand) en de houding van beide partijen kan van invloed zijn. De sanctie van het "staken van het gebruik" vanwege het niet treffen van voorzieningen kan eveneens een belemmering vormen voor

aanschrijving. Artikel 26 van de Woningwet stelt dat een gemeente bij aanschrijvingen rekening moet houden met het rendement van de voorzieningen. Als dit in gevaar komt moet de keuze worden gelaten tussen het treffen van de voorzieningen en het beëindigen van de bewoning.

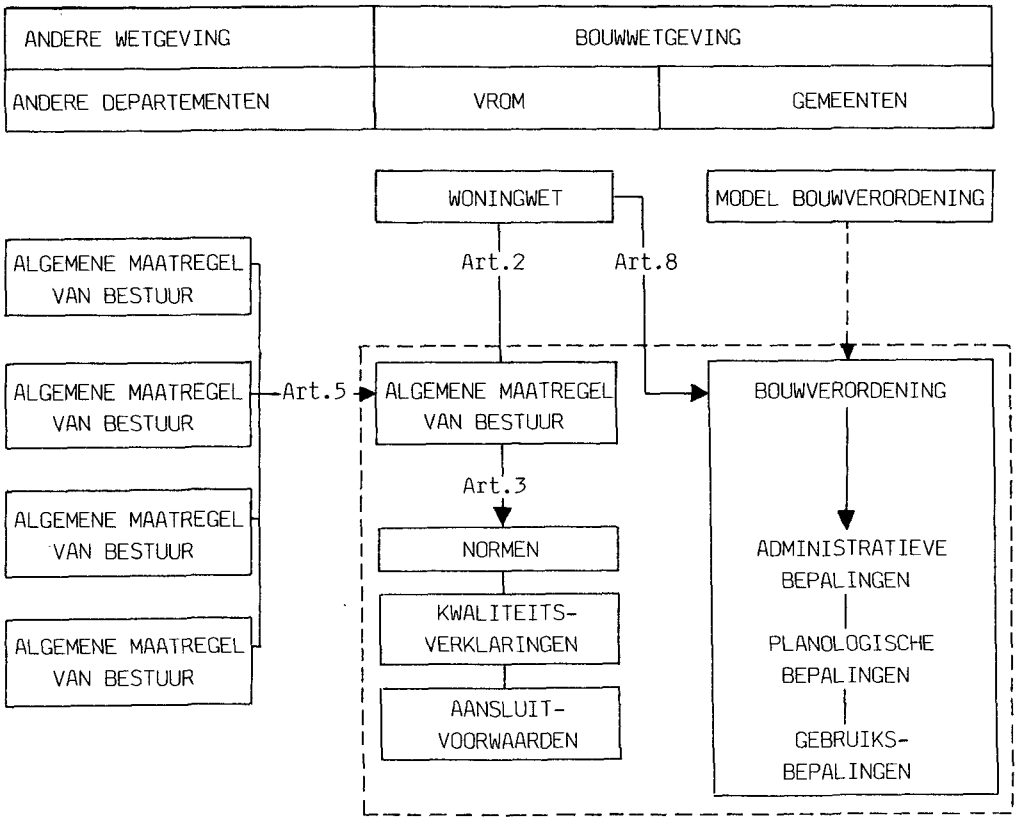
Aanschrijvingen op basis van dit artikel richten zich vooral op achterstallig onderhoud en technische gebreken. In de praktijk van de stadsvernieuwing, met name in de grote steden wordt ook gebruik gemaakt van artikel 25 van de Woningwet bij het doorvoeren van woontechnische verbeteringen. Uit de wetsteksten en uit jurisprudentie is af te leiden dat een aanschrijving op deze gronden bespreekbaar is, maar dat dan zeer duidelijk moet worden aangetoond dat het om een dringend noodzakelijke verbetering gaat. Juist deze voorwaarde is er de oorzaak van dat gemeenten op dit punt in het algemeen aarzelend en terughoudend optreden.

In de belangenafweging speelt de verhouding tussen kosten en baten van een voorziening een belangrijke rol. Omdat dit als een van de belangrijkste knelpunten werd gezien zijn pogingen ondernomen de wetgeving op dit punt te verbreden. Bij de herziening van de Woningwet in 1978 is een nieuwe afdeling toegevoegd (artikel 46, a t/m m), waarmee de mogelijkheid werd geopend woningeigenaren aan te schrijven tot het aanbrengen van verbeteringen. Deze aanschrijvingsbevoegdheid zou met name gericht zijn op het verbeteren van het woongerief, in situaties waarin dit niet meer aan de eisen van de tijd voldoet.
Het verschil tussen beide aanschrijvingsinstrumenten zit vooral in de financiering. Artikel 46b lid 2 stelt nadrukkelijk dat een aanschrijving voor verbeteringen gekoppeld moet zijn aan financiële steun van de overheid. Met andere woorden er kan niet worden aangeschreven als door de eigenaar geen aanspraak gemaakt kan worden op geldelijke overheidssteun.
Hoewel de wetsteksten zijn aangepast, is dit artikel nooit in werking getreden.

2.3. De structuur van de nieuwe regelgeving

2.3.1. Relatie tussen Woningwet en Bouwbesluit

De voorgenomen wijzigingen van de structuur van de regelgeving zijn neergelegd in het actieprogramma "deregulering (woning)bouwregelgeving [6], dat in 1983 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Een van de belangrijkste beleidsvoornemens die op stapel stond, was het voorstel alle technische voorschriften voor de bouw op landelijk niveau te gaan regelen via een Bouwbesluit. De voorschriften in de bouwverordening met een technische karakter zullen daarmee vervallen en de eisen die zijn opgenomen in het Bouwbesluit zullen daarvoor in de plaats komen. Ook technische eisen die in andere wettelijke voorschriften zijn opgenomen zullen worden verdisconteerd in het Bouwbesluit. Als reden voor deze maatregel is genoemd de wens te komen tot uniformering van regelgeving voor de bouw.



Figuur 2.1. Schematisch overzicht van de structuur van de nieuwe regelgeving

De juridische grondslag voor een Bouwbesluit is gelegd in artikel 2 van het wetsvoorstel tot herziening van de Woningwet. Volgens dit artikel moeten woningen en woongebouwen, andere gebouwen en bouwwerken voldoen aan technische eisen die zullen worden gegeven bij of krachtens een Algemene Maatregel van Bestuur. Figuur 2.1. geeft schematisch de nieuwe structuur van de regelgeving weer.

In het Bouwbesluit is, voor wat betreft woningen en woongebouwen, een onderscheid gemaakt in eisen omtrent het bouwen van woningen en woongebouwen en eisen met betrekking tot de staat van de bestaande woningvoorraad. De functie van voorschriften voor bestaande woningen is op de eerste plaats een grondslag voor aanschrijving tot het treffen van voorzieningen. Het kwaliteitsniveau kan derhalve worden gezien als een grens, die aangeeft wanneer een woning, of een onderdeel van een woning ongeschikt is voor bewoning.

2.3.2. De functies van het Bouwbesluit voor bestaande woningen

Artikel 14 van het wetsvoorstel tot herziening van de Woningwet bepaalt dat een woningeigenaar kan worden aangeschreven als een gemeente een strijdigheid constateert met de voorschriften voor bestaande bouw. In de toelichting op het wetvoorstel wordt opgemerkt dat het enkele feit van strijdigheid met het Bouwbesluit nog geen grond is voor het uitvaardigen van een aanschrijving. Er zal sprake moeten zijn van een situatie waarin het uitstellen van voorzieningen niet mogelijk of wenselijk is. Dit houdt in dat er een bestuurlijke afweging plaatsvindt door burgemeester en wethouders.
De toelichting op de Woningwet maakt niet duidelijk op welke criteria hierbij kan worden teruggegrepen. Uit informatie van het Directoraat Generaal van de Volkshuisvesting is gebleken dat voornamelijk sociale overwegingen, zoals een ernstige ziekte of de leeftijd van de bewoners, een aanleiding kunnen zijn van een aanschrijving af te zien.

Artikel 14 kent evenals het artikel 25 in de huidige woningwet de mogelijkheid dat "uit andere hoofde" wordt aangeschreven. Dit houdt in dat een aanschrijving niet noodzakelijk op een strijdigheid met het Bouwbesluit behoeft te zijn gebaseerd. Met deze toevoeging wordt bereikt dat een woning kan worden aangescheven op onderdelen of aspecten die niet in de bouwregelgeving

zijn vastgelegd. Deze uitzonderingsregel geldt dus alleen voor onderwerpen die niet expliciet zijn genoemd in het Bouwbesluit.

Als burgemeester en wethouders van mening zijn dat de lonendheid van de aanschrijving twijfelachtig is, kunnen zij de keuze laten tussen het uitvoeren van een aanschrijving en het staken van de bewoning. Als er echter sprake is van aanschrijving met het oog op gevaar of ernstige hinder heeft de gemeente de bevoegdheid de keuze te laten tussen het treffen van voorzieningen en het slopen van het gebouw. Staken van gebruik is in dat geval geen alternatief.

Een aanschrijving tot het treffen van voorzieningen zal er in beginsel op gericht zijn een uitvoeringsniveau te bewerkstelligen dat overeenkomt met de algemene bouwvoorschriften. Elke bouwkundige ingreep valt immers per definitie onder het begrip "bouwen". Het kwaliteitsniveau van bouwactiviteiten is vastgelegd in het Bouwbesluit deel te bouwen woningen en woongebouwen. Het volgen van deze voorschriften in het geval van een aanschrijving zal echter niet altijd mogelijk zijn en bovendien niet altijd noodzakelijk. Daarom zal in een van de slotartikelen van het Bouwbesluit een bepaling worden opgenomen, waarmee burgemeester en wethouders de bevoegdheid krijgen voor bepaalde bouwactiviteiten vrijstelling te verlenen van de voorschriften die gelden voor nieuwbouw.

De vrijstellingsbevoegdheid zal niet uitsluitend gekoppeld zijn aan voorzieningen die het gevolg zijn van aanschrijvingen maar zal ook van toepassing zijn op vrijwillige verbouwingsactiviteiten. Daarmee wordt de tweede functie van voorschriften voor bestaande bouw aangegeven namelijk ondergrens voor het verlenen van vrijstellingen voor het verbouwen en aanpassen van bestaande woningen. Deze mogelijkheid kan in bepaalde gevallen uitkomst bieden bijvoorbeeld als relatief hoge kosten gemaakt moeten worden om aan de eisen van nieuwbouw te voldoen of als een kleine verandering die is beoogd, uitmondt in een aanzienlijke ingreep omdat de nieuwbouweisen bij een beperkte aanpassing net niet gehaald worden.
De vrijstelling geldt volgens artikel 4 van de Woningwet alleen voor het gedeelte waarop de aanvraag betrekking heeft.
Deze toevoeging kan worden beschouwd als een vertaling van de mogelijkheid voor bijzondere vrijstellingen dat artikel 267 van de Model-Bouwverordening biedt. Volgens

dit artikel kan bij het gedeeltelijk vernieuwen, het veranderen of het vergroten van een bouwwerk vrijstelling worden verleend van de nieuwbouw-eisen, mits de bestaande toestand wordt verbeterd. In het Bouwbesluit zal een bepaling worden opgenomen met dezelfde strekking. Dat wil zeggen dat de ondergrens voor vrijstellingen afhankelijk zal zijn van de oorspronkelijke situatie.
De commissie merkt hierbij op dat het in bepaalde gevallen niet is uit te sluiten dat een verbetering van een bepaalde voorziening leidt tot een verslechtering van andere delen van een woning. Het is vooralsnog niet duidelijk hoe het Bouwbesluit deze wisselwerking opvangt. Aangenomen is dat de afweging in dit soort gevallen op lokaal niveau zal plaatsvinden, waarbij niet kan worden uitgesloten dat indirect een verslechtering optreedt. Een voorwaarde is dan wel dat dit niet mag leiden tot een onderschrijding van het aanschrijvings-niveau voor dat onderdeel.
De commissie gaat er verder van uit dat eveneens een lokale afweging plaatsvindt als er prioriteiten moeten worden gesteld ten aanzien van de verschillende aspecten: gezondheid, veiligheid en bruikbaarheid.

In feite gaat het bij het Bouwbesluit bestaande woningen om twee verschillende functies namelijk een kwaliteitsniveau, waaronder kan worden aangeschreven en een ondergrens tot waar bij verbouw vrijstelling kan worden verleend. De structuur van de voorschriften sluit niet uit dat voor bepaalde onderwerpen voor beide situaties verschillende grenzen worden vastgesteld.

Als voorbeeld kan worden genoemd de voorschiften uit het oogpunt van energiezuinigheid. Overwogen wordt ten aanzien van dit onderwerp geen eisen te formuleren voor bestaande woningen voor wat betreft de aanschrijvings-grens. In het geval van verbouwing of vervanging van gevel of dak gelden in principe de nieuwbouweisen. In deze situatie kan in theorie vrijstelling worden verleend voor het maken van een constructie zonder enige vorm van thermische isolatie. Een duidelijke ondergrens ontbreekt immers.
Dit wordt van rijkswege als ontoelaatbaar beschouwd en in het Bouwbesluit zal een afzonderlijke grens worden gedefinieerd die als bodem zal dienen voor vrijstelling bij verbouw. Andere onderwerpen waarbij een aparte ondergrens voor verbouw wordt overwogen zijn: geluidsisolatie en bescherming tegen hinderlijke en gevaarlijke stoffen.

Burgemeester en wethouders kunnen binnen de structuur van de nieuwe regelgeving per plan en per aspect beoordelen of en, indien er daartoe een reden is, welke vrijstelling van de nieuwbouweisen toelaatbaar is. Volgens deze filosofie staat het gemeentebesturen vrij een eigen kwaliteitsbeleid te voeren. Zo kunnen op lokaal niveau per gemeente of delen van gemeenten richtlijnen worden opgesteld voor de vrijstellingmogelijkheden c.q. kwaliteitsniveau's, mits deze binnen de marge vallen die is aangegeven door het Bouwbesluit.

2.3.3. Artikel 15: aanschrijving met een overheidsbijdrage

De tweedeling in het aanschrijvingsinstrumentarium, waarbij een onderscheid is gemaakt in aanschrijven tot het treffen van voorzieningen en aanschrijven ten behoeve van verbeteringen, in beginsel is overgenomen in het wetsvoorstel tot herziening van de Woningwet. In artikel 15 is de grondslag gelegd voor de aanschrijving tot het aanbrengen van verbeteringen. Dit artikel komt overeen met het artikel 46a van de huidige Woningwet. De verbeteringen waarop wordt aangeschreven moeten qua uitvoeringsniveau in principe overeenkomen met de voorschriften die gelden voor nieuwbouw.

Een afwijking, die is doorgevoerd ten opzichte van de bepalingen in de huidige Woningwet, is dat de bevoegdheid tot aanschrijven is beperkt tot een aantal categorieën woningen, die bij Algemene Maatregel van Bestuur zullen worden aangewezen. Deze beperking houdt verband met de voorwaarde van financiële steun. In de praktijk zal dit betekenen dat alleen voor categorieën, waarvoor binnen de rijksbegroting middelen zijn uitgetrokken, een aanschrijving op grond van artikel 15 mogelijk zal zijn.

Een tweede punt van afwijking is de wettelijke basis van de onderwerpen, waartoe kan worden aangeschreven. De verbeteringsingrepen zijn in het wetsvoorstel tot herziening van de Woningwet opgenomen in artikel 15. Wijziging hierin vereist derhalve een parlementaire behandeling.
De volgende onderwerpen worden in het wetsontwerp genoemd:
- Het ontbreken van een toiletruimte binnen de woning respectievelijk een toiletruimte die niet voldoet aan de geldende voorschriften.
- Idem voor een badruimte.

- Het ontbreken respectievelijk niet voldoen aan de geldende voorschriften van een opstelplaats voor een kooktoestel en een aanrecht.

2.3.4. De systematiek van het Bouwbesluit

In de huidige Woningwet en Model-Bouwverordening is een bewuste keuze gemaakt voor zeer algemene, functionele omschrijvingen, op grond waarvan een gemeentebestuur kan bepalen al dan niet aan te schrijven. Hierbij wordt gebruik gemaakt van termen als "gebrekkig" en "onvoldoende", zonder dat duidelijk wordt gemaakt welke criteria daarbij moeten worden gebruikt.

Een belangrijke doelstelling die samenhangt met deregulering is te vatten onder de termen "ondubbelzinnig" en "eenduidig". Voorschriften dienen volgens de uitgangspunten van deregulering duidelijk en controleerbaar te zijn, zodat elke burger zonder al te veel complicaties vooraf kan vaststellen of een gebouw of een bouwplan voldoet aan de gestelde beoordelingscriteria. Met het instellen van een Bouwbesluit wordt getracht de beoordelingsnormen voor de bouw expliciet vast te leggen in een uniform landelijk kwaliteitsniveau. Een gemeentebestuur kan geen aanvullende eisen stellen.

Bij de uitwerking van het Bouwbesluit is gekozen voor een systematiek die uitgaat van prestatie-eisen op basis van functionele omschrijvingen. Een prestatie-eis geeft het niveau aan waaraan voldaan moet worden alsmede de "standaard" manier waarop bepaald moet worden of aan de eis is voldaan. Om te voorkomen dat een dergelijke systematiek andere en nieuwe oplossingen belemmert, is het altijd mogelijk een vergunning aan te vragen op basis van gelijkwaardigheid. In dit geval moet voldaan worden aan de functionele eis maar kan een ander prestatie-niveau c.q. -bepaling worden gehanteerd. Een indiener van een bouwplan moet aantonen dat de gekozen oplossing gelijkwaardig is aan de prestatie-eis in het Bouwbesluit voor dat onderdeel.

Het kwaliteitsniveau dat geldt voor nieuwbouw is op deze wijze vrij consequent uitgewerkt. Het ligt voor de hand dat dezelfde systematiek wordt gevolgd bij voorschriften voor bestaande woningen en woongebouwen. Hiermee kan worden bereikt dat beide niveaus van voorschriften op een eenduidige wijze kunnen worden beoordeeld.

De bevoegdheid van gemeenten bij het vaststellen van vrijstellingsmogelijkheden is geclausuleerd in de zin dat alleen voor aspecten die verschillend geregeld zijn in het Bouwbesluit voor nieuwbouw respectievelijk bestaande bouw een tussenniveau kan worden vastgesteld. Met andere woorden: een gemeentebestuur kan geen eisen stellen buiten de marge die het Bouwbesluit voor bepaalde onderwerpen aangeeft.
Het werken met marges houdt in dat de onderwerpen en aspecten die in het kwaliteitsniveau voor nieuwbouw zijn vastgelegd overeen moeten komen met de onderwerpen en aspecten die in voorschriften voor bestaande woningen zijn opgenomen. Per onderwerp respectievelijk aspect kan alleen de normstelling qua niveau verschillen. Als voorbeeld: als in het Bouwbesluit voor nieuwe woningen voor een bepaald aspect een lengtemaat van 2.1 m wordt vereist kan in het Bouwbesluit voor bestaande woningen uitsluitend eenzelfde of een lagere waarde worden gehanteerd. Het is niet mogelijk voor het genoemde aspect bijvoorbeeld een oppervlakte-maat te introduceren als voorschrift voor bestaande woningen.

3. BRUIKBAARHEID ALS KADER VOOR VOORSCHRIFTEN VOOR BESTAANDE WONINGBOUW

3.1. Inleiding

Een belangrijke overweging bij het opstellen van voorschriften is de vraag of uit het oogpunt van bruikbaarheid in feite wel voorschriften aan de bestaande woningbouw zouden moeten worden gesteld.
In het ambtelijke voortraject is in deze kwestie een voorlopige keuze gemaakt, die tot uitdrukking is gebracht in de herziene Woningwet. In artikel 2 lid 2 wordt het uitgangspunt "bruikbaarheid" als grondslag genoemd voor "voorschriften omtrent de staat van bestaande woningen, woonketen, woonwagens en bestaande andere gebouwen". Daarnaast worden voorschriften gesteld uit het oogpunt van veiligheid en gezondheid.
Deze reeks wijkt af van de uitgangspunten die voor nieuw te bouwen woningen worden gehanteerd doordat het uitgangspunt energiezuinigheid voor bestaande bouw niet is opgenomen uit het oogpunt van "verworven rechten".

De uitgangspunten veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid zijn, voor wat betreft de voorschriften voor bestaande bouw, niet onder één noemer te plaatsen. In dit hoofdstuk zijn de specifieke verschillen aangegeven. Vervolgens is uiteengezet wat de consequenties zijn voor het mechanisme van bouwregelgeving als het thema bruikbaarheid wel respectievelijk niet wordt opgenomen als kader voor voorschriften in het Bouwbesluit. Op basis hiervan is door de commissie een standpunt bepaald.

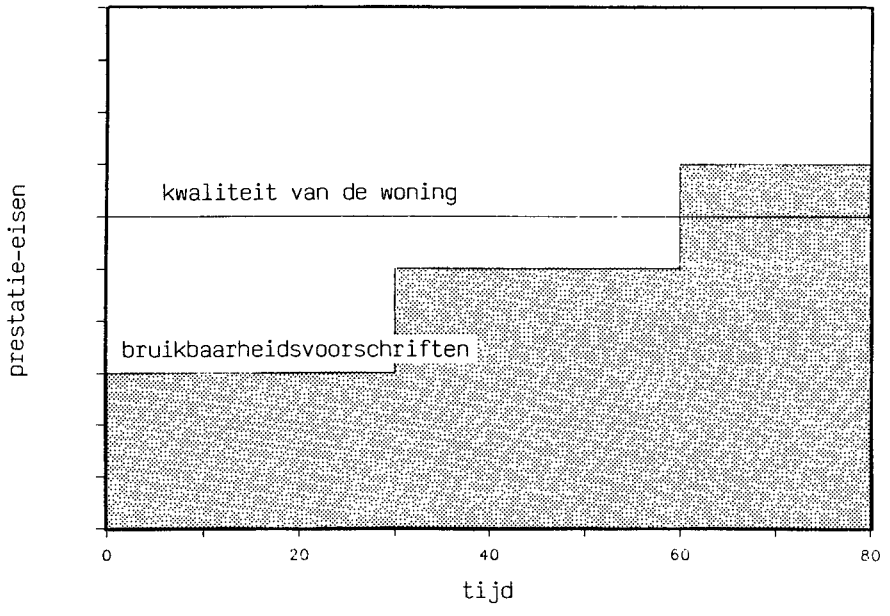
3.2. Uitgangspunt "bruikbaarheid" versus "veiligheid" en "gezondheid"

Artikel 25 van de Woningwet voorziet van oorsprong in de mogelijkheid van overheidswege te kunnen ingrijpen bij het op peil brengen van woningen die sterk verwaarloosd zijn. Deze maatregel richtte zich in hoofdzaak op het opheffen van achterstallig onderhoud en constructieve gebreken van woningen.
Vanuit deze taakstelling ligt het voor de hand dat voorschriften aan bestaande woningen worden gesteld. Door technische veroudering van bouwdelen en slijtage kan een ontoelaatbaar risico voor gebruikers en anderen

ontstaan. Het is logisch dat de overheid de beschikking heeft over instrumenten om in deze situaties kan ingrijpen.

Veiligheid en gezondheid hebben een dergelijke tijdsgebonden component, waardoor de situatie van heden in negatieve zin kan afwijken van de situatie waarvoor bouwvergunning is verleend. Als voorbeelden kunnen worden genoemd: risico van bezwijken van constructies, schimmel, vocht etc.

Bij voorschriften uit het oogpunt van "bruikbaarheid" is er echter geen sprake van technische veroudering. De afmetingen van ruimten en de voorzieningen binnen een woning zijn in beginsel hetzelfde als op het tijdstip van het verlenen van een bouwvergunning. Daarbij moet worden aangenomen dat geen wijzigingen zijn doorgevoerd die een verslechtering inhouden ten opzichte van de oorspronkelijk situatie. Gesteld kan worden dat de bruikbaarheid van een woning op het tijdstip van nieuwbouw acceptabel werd geacht en dat in deze situatie geen wijziging is gebracht.



Figuur 3.1. Eisen uit het oogpunt van bruikbaarheid in relatie met de tijd

Bruikbaarheid kent daarentegen wel een maatschappelijke component die tijdgebonden is. Er kan sprake zijn van veroudering als de maatschappelijke ontwikkelingen zodanig zijn veranderd, dat de bruikbaarheid van een ruimte of het niveau van voorzieningen in het algemeen niet meer getolereerd worden. Met andere woorden: de uitgangspunten die bij de nieuwbouw acceptabel waren, worden na verloop van tijd als onvoldoende beoordeeld (zie schema figuur 3.1.).

3.3. Denkrichtingen bij uitwerking

Bij het beoordelen van de vraag of vanuit het oogpunt van bruikbaarheid wel voorschriften dienen te worden gesteld aan de bestaande woningvoorraad is het belangrijk de twee functies van deze voorschriften te bezien. Op grond van het wetsvoorstel tot herziening van de Woningwet fungeren de voorschriften voor bestaande bouw enerzijds als toetspunt voor gemeentebesturen voor het uitvaardigen van aanschrijvingen. De tweede functie van voorschriften voor bestaande woningbouw is een ondergrens van een vrijstellingsbevoegdheid voor gemeenten bij aanbouw, verbouw of vernieuwing aan respectievelijk van bestaande woningen en woongebouwen.

Globaal gesproken zijn er twee denkrichtingen te onderscheiden:

a. Er worden geen voorschriften gesteld aan bestaande woningen uit het oogpunt van bruikbaarheid
b. Bruikbaarheid vormt wel een kader voor voorschriften voor bestaande woningbouw.

ad.a. Binnen deze redenering zouden de voorschriften met betrekking tot bestaande woningen beperkt worden tot de uitgangspunten veiligheid en gezondheid. Dit houdt in dat in het kader van het Bouwbesluit geen eisen worden gesteld uit het oogpunt van bruikbaarheid. Artikel 14 van de Woningwet (aanschrijving tot het treffen van voorzieningen) beperkt zich binnen deze denkrichting tot bouwactiviteiten die te maken hebben met de staat van onderhoud van een woning. Daarnaast biedt artikel 15 van de Woningwet de mogelijkheid verbeteringen ten aanzien van het woongerief voor te schrijven, maar deze zijn beperkt tot enkele elementaire voorzieningen voor bepaalde woningcategorieën.
De consequentie van deze optie voor het aanschrijvingsbeleid is dat geen aanschrijving kan plaatvinden op grond van woontechnische gebreken anders

dan de onderwerpen die genoemd zijn in artikel 15 van de Woningwet. Binnen het Bouwbesluit wordt dus geen vertaling gegeven van de algemene omschrijvingen uit artikel 307 van de Model-Bouwverordening ("onvoldoende inrichting", "gebrekkige of onvoldoende indeling", "onvoldoende toilet- en wasgelegenheid, onvoldoende badvoorzieningen en onvoldoende keukenvoorzieningen"). Alleen enkele woontechnische verbeteringen die samenhangen met gezondheid en veiligheid en die bovendien nog van rijkswege worden gesubsidieerd kunnen dus onderwerp van aanschrijving zijn.

Deze redenering kan, evenals het uitgangspunt energiezuinigheid, worden beargumenteerd met de stelling dat verworven rechten ingrijpen van de overheid op het punt van woongerief niet rechtvaardigen. Een eigenaar van een woning mag er volgens deze visie van uitgaan dat hij geen aanschrijving krijgt indien zijn woning voldoet aan de eisen die golden op het moment dat bouwvergunning werd verleend.
Bovendien kan worden aangevoerd dat het marktmechanisme de acceptatiegraad van woningen voldoende beïnvloedt. Een woonsituatie die niet meer overeenkomt met de eisen van de tijd zal in een normale marktsituatie niet meer gewenst zijn en raakt daarmee buiten gebruik. Hetzelfde geldt overigens het gebruik van ruimten. In het begin van deze eeuw werd een twee-kamerwoning nog regelmatig bewoond door grote gezinnen. Volgens huidige opvattingen is een dergelijk gebruik nu niet meer denkbaar.

De beperking van de aanschrijvingsbevoegdheid tot gesubsidieerde verbeteringen en tot, bij Algemene Maatregel van Bestuur, bepaalde categorieën woningen houdt in dat lang niet altijd kan worden ingegrepen in ongewenste woonsituaties.
Met het wegvallen van de wettelijke sancties, verminderen ook de mogelijkheden voor gemeenten om door overleg te bereiken dat verbetering wordt gebracht in slechte woontechnische situaties. Juist in het informeel overleg tussen gemeente en bewoner c.q. eigenaar kan en wordt de mogelijkheid tot aanschrijving als stok achter de deur gebruikt om op bepaalde verbeteringen aan te dringen.

Aangezien voorschriften voor bestaande woningen eveneens als bodemniveau gelden voor het verlenen van vrijstellingen voor aanpassingen en verbouwingen, is de consequentie van deze optie dat op dit terrein in principe een onbeperkt vrijstellingmogelijkheid zal ontstaan. Dit houdt in dat verbouwingsingrepen in de

bestaande woningbouw kunnen worden vrijgesteld van de eisen die gelden voor nieuwe woningen tot een onbegrensd niveau. Zoals reeds is aangegeven bestaat de mogelijkheid binnen het Bouwbesluit een aparte bodemgrens te definiëren voor verbouwingen. Het is aan te nemen dat voor een aantal elementaire voorzieningen een bodem in de regelgeving noodzakelijk wordt geacht. Het systeem van regelgeving wordt op deze wijze wel erg gecompliceerd.

ad.b. De tweede denkrichting gaat ervan uit dat het uitgangspunt bruikbaarheid wel een kader is voor voorschriften die in het kader van het Bouwbesluit aan de bestaande woningbouw worden gesteld. Naast veiligheid en gezondheid is bruikbaarheid dus het derde uitgangspunt, waarbinnen technische voorschriften worden opgesteld.

Het opnemen van het uitgangspunt bruikbaarheid als kader voor voorschriften voor bestaande woningen ligt in lijn met de huidige regelgeving. Artikel 25 van de Woningwet staat toe dat zowel voor achterstallig onderhoud als voor verbetering kan worden aangeschreven. Deze laatste vorm van aanschrijving is in de huidige praktijk, in tegenstelling tot zo'n tien jaar geleden, bespreekbaar. Aan deze ontwikkeling kan de stelling worden ontleend dat volgens hedendaagse begrippen overheidszorg ter voorkoming van slechte woontechnische situaties gewenst is. Met het instrumentarium dat binnen deze optie wordt voorgesteld kunnen ongewenste situaties worden aangepakt. Verder bestaat er dan voor huurders een toetsingkader voor klachten.
Een inhoudelijk argument voor deze benadering is dat het loskoppelen van deze drie invalshoeken, zoals in denkrichting a. is voorgesteld, moeilijk is te verwezenlijken. Ongewenste situaties met het oog op de bruikbaarheid hebben regelmatig een gezondheids- of een veiligheidscomponent. Als voorbeelden kunnen worden genoemd: de toegankelijkheid van een woning in relatie met de brandveiligheid en de bedsteden en alkoven in relatie met de volksgezondheid.

Naast de voordelen zijn enkele nadelen te noemen. Voorschriften die uit het oogpunt van bruikbaarheid worden gesteld kunnen veranderen, afhankelijk van maatschappelijke ontwikkelingen. Het is de vraag in hoeverre daardoor de rechtszekerheid in het geding komt.

In theorie is het mogelijk dat een woning waarvoor eerder een bouwvergunning is afgegeven later wordt aangeschreven op bruikbaarheidsaspecten.
Het argument van verworven rechten gaat in dit geval niet op. Doordat het Bouwbesluit uitgaat van expliciete normen kunnen kan een strijdigheid met het Bouwbesluit eenvoudig worden geconstateerd. De effecten van wijzigingen in de normstelling voor bestaande woningen kunnen dan ook aanzienlijk zijn.

3.4. Standpunt van de studiecommissie

De commissie is van mening dat voorschriften uit het oogpunt van bruikbaarheid in principe onderdeel zouden moeten uitmaken van het aanschrijvingsinstrumentarium. Beide opties die zijn beschreven voldoen aan die voorwaarde en zijn als onderlegger voor deze studie mogelijk. Er kleven aan beide benaderingen enkele bezwaren vanuit de algemene uitgangspunten van deregulering.
De uitwerkingsoptie waarbij geen bruikbaarheids-voorschriften worden gesteld in het kader van het Bouwbesluit moet worden beschouwd als een benadering, waarin de centrale overheid zich zeer terughoudend opstelt. De mogelijkheden tot aanschrijving tot verbeteringen zijn dan in feite beperkt tot enkele elementaire voorzieningen, die zijn genoemd in artikel 15 van het wetsvoorstel tot herziening van de Woningwet. Daarbij gelden als extra voorwaarden de koppeling aan geldelijke steun en de beperking tot bepaalde categorieën woningen.
Volgens de commissie biedt deze uitwerking, vanuit de huidige verbeteringspraktijk gezien, onvoldoende houwvast.

De commissie ziet meer mogelijkheden in de optie waarin via het Bouwbesluit een publiekrechtelijke grondslag wordt gegeven voor aanschrijvingen met betrekking tot bruikbaarheid van woningen.
Daarbij moet worden opgemerkt dat het effect van het stellen van expliciete normen als beoordelingscriteria voor een aanschrijving nog onduidelijk is. De huidige praktijk laat zien dat nauwelijks aanschrijvingen tot verbeteringen voorkomen. De introductie van objectief toetsbare normen kan inhouden dat handelend wordt of moet worden opgetreden als tekortkomingen worden gesignaleerd. Deze onzekerheid creëert een dilemma bij het ontwikkelen van voorschriften.

Enerzijds zal in de normstelling terdege rekening moeten worden gehouden met mogelijke consequenties voor de voorraad. Strijdigheid met het kwaliteitsniveau voor bestaande woningbouw kan immers een aanschrijving tot gevolg hebben. Deze invalshoek zou er snel toe kunnen leiden dat relatief lage eisen gesteld worden.
Aan de andere kant zou de commissie graag zien dat de marge waarbinnen vrijstellingen kunnen worden verleend bij verbouwingen etc. zo beperkt mogelijk wordt gehouden. De bodem in de volkshuisvesting moet vanuit deze optiek niet al te laag worden ingeschat.

De voorgestelde rolverdeling waarbij de rijksoverheid de bandbreedte aangeeft en de gemeente verantwoordelijk is voor de exacte plaatsbepaling binnen deze marge lost deze problemen voor een groot gedeelte op. De commissie ziet geen reden voor bruikbaarheidsvoorschriften een apart tussenniveau te formuleren voor verbouwingsingrepen. De maximale ontheffing van de nieuwbouwnormen bij verbouw komt daarmee op hetzelfde niveau te liggen als het aanschrijvingsniveau, tenzij dit een verslechtering betekent.
De commissie gaat er van uit dat wettelijk wordt vastgelegd dat vrijstellingen beargumenteerd moeten worden en alleen bij dringende noodzaak worden afgegeven. Het verdient aanbeveling uniforme criteria op te stellen op basis waarvan een dergelijke afweging moet of kan worden gemaakt.

4. ONTWIKKELINGEN IN DE NORMSTELLING VOOR NIEUWBOUW

4.1. Inleiding

Bij het formuleren van voorschriften voor de bestaande woningvoorraad is het van belang dat inzicht bestaat in eisen die in het verleden aan woningen zijn gesteld. In dit hoofdstuk zijn deze eisen in beeld gebracht. Er is een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de woontechnische normstelling in Nederland in de periode tussen de instelling van de Woningwet in 1901 en heden. De inventarisatie en analyse van voorschriften wijst uit dat sommige eisen door de tijd heen aangescherpt zijn, terwijl andere juist wat ruimer gesteld worden.

Bij de opsomming van eisen die in dat tijdsbestek van kracht zijn geweest is uiteraard een selectie gemaakt van documenten waarin voorschriften zijn vastgelegd. Er is vooral gezocht naar documenten die als graadmeter gezien kunnen worden voor het niveau van bouwvoorschriften in een bepaalde periode. De historische analyse is gebaseerd op de volgende documenten:

- Leidraad bij het Samenstellen van eene Verordening uit 1904 van het Bureau voor Staats- en Administratiefrechtelijke Adviezen.
- De bouwverordening van de gemeente Amsterdam van 1925.
- Leidraad bij het Samenstellen of Herzien van Bouwverordeningen uit 1927, waarin opgenomen de Algemeene Voorwaarden voor den Bouw van Woonhuizen met Rijkssteun.
- De Model-Bouwverordening van de provincie Zuid-Holland van 1933.
- Het Ontwerp voor een Landelijke Model-Bouwverordening uit 1952.
- Het Besluit Uniforme Bouwvoorschriften uit 1959.
- De eerste Model-Bouwverordening van 1965.
- De Model-Bouwverordening 15de supplement van 1978.
- De Model-Bouwverordening 22ste supplement van 1987.

Voorafgaande aan de beschrijving van de minimum voorschriften is een korte beschrijving gegeven, waarin de geselecteerde documenten in de historische contekst zijn gezet. In de laatste paragraaf wordt ingegaan op ontwikkelingen met betrekking tot de woontechnische normering die nu nog op de helling staan. Het gaat dan om de woontechnische bepalingen en de filosofie van regelgeving in het Ontwerp-Bouwbesluit te bouwen woningen en woongebouwen.

4.2. Een historisch overzicht

De normstelling ten aanzien van de nieuwbouw van woningen heeft een nog betrekkelijk korte geschiedenis. Aan het begin van de 19de eeuw was er erg weinig geregeld ten aanzien van de huisvesting. Ongezonde en onveilige toestanden leidden tot haarden van brand en epidemieën. Zo maakte een cholera-epidemie in de jaren 1830-1832 veel slachtoffers. Doordat daarbij ook veel slachtoffers vielen onder de betere standen werd de aandacht gevestigd op de vaak miserabele omstandigheden waaronder veel mensen leefden.
Koning Willem III verstrekte in 1853 aan het Koninklijk Instituut van Ingenieurs (KIVI) opdracht een onderzoek in te stellen naar de "Vereisten en inrichtingen van arbeiderswoningen." Het rapport dat in 1853 werd uitgebracht getuigt van vaak primitieve en ongezonde woonomstandigheden.
Op allerlei fronten drong bovendien het besef door dat goede woningbouw de produktiviteit van arbeiders ten goede kwam. Een dissertatie van Engelen in 1870 meldt bijvoorbeeld: "Men begint in te zien dat de arbeider, evenals de machine, een goed onderkomen behoeft, wil hij veel produceren..."

De instelling van de Gemeentewet in 1854 was voor veel gemeenten de aanleiding tot het opnemen van bepalingen voor het bouwen in de Algemene Keur en later in de Politieverordening. Deze regelingen omvatten echter voornamelijk eisen ten aanzien van openbare orde, veiligheid en gezondheid.

Tegen het einde van de eeuw ontstond, onder invloed van een groeiende woningnood in de steden, een explosieve toename van speculatiebouw. De behoefte tot het maken van regels voor de huisvesting werd zo nijpend dat men een rijksregeling nodig achtte. Met de invoering van de Woningwet in 1901 werden gemeentebesturen verplicht een plaatselijke bouwverordening op te stellen. De bouwverordening was vooral bedoeld om situaties in de bouw te voorkomen, die de algemene gezondheid en veiligheid in gevaar konden brengen.
De zorg voor kwaliteit in de woningbouw was daarmee wettelijk geregeld als een taak van de gemeentelijke overheid. Volgens deze visie konden de gemeenten voor het beste zelf bepalen wat plaatselijk de meest wenselijke eisen waren. Ten dele is hierin een verklaring te vinden voor het feit dat in die eerste Woningwet wel globaal werd vastgelegd welke zaken in een

gemeentelijke bouwverordening moesten worden geregeld, maar dat vorm en inhoud daarvan geheel aan de inzichten van de plaatselijke overheden werden overgelaten.

In de jaren na invoering van de Woningwet gaf het ontwikkelen van normen voor de woningbouw aanleiding tot veel problemen. In veel kleine gemeenten waren nauwelijks mogelijkheden aanwezig om zelfstandig een volledige en degelijke bouwverordening samen te stellen. Een tweede probleem was de grote gemeentelijke autonomie, waardoor grote verschillen tussen plaatselijke bouwverordeningen ontstonden. Een ander knelpunt vormde de grote invloed van de plaatselijke bouwondernemingen bij het totstandkomen van voorschriften.

Spoedig na de introductie van de Woningwet werd een poging gedaan tot unificatie van voorschriften. In 1904 werd een richtlijn uitgegeven door het Bureau voor Staats- en Administratiefrechtelijke Adviezen: de "Leidraad bij het samenstellen van eene verordening, als bedoeld in artikel 1 van de woningwet." Deze uitgave bleek echter niet toereikend, door onduidelijkheid en te weinig regels. Voor een groot aantal gemeenten moest de bouwverordening worden opgesteld respectievelijk bijgesteld door Gedeputeerde Staten. In 1927 is een herziene versie uitgegeven.

De eerste bouwverordeningen omvatten een zeer beperkte opsomming van eisen voor nieuwbouw. Vanaf ca. 1920 werd er in het algemeen grondiger nagedacht over de eisen die minimaal aan een woning konden worden gesteld. Daarbij werk onder meer gebruik gemaakt van schetsen van minimale arbeiderswoningen, ontworpen naar de inzichten van die tijd. Een van de belangrijkste documenten uit deze periode is de bouwverordening van de Gemeente Amsterdam uit 1925.

Met de herziening van de Woningwet in 1931 werd bepaald dat elke gemeente de bouwverordening aan moest passen aan gewijzigde wettelijke voorschriften met betrekking tot de inrichting van de verordening. Voor Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland was dit aanleiding tot het opstellen van een Model-Bouwverordening, die als richtlijn kon dienen voor de plaatselijke voorschriften.

Na de Tweede Wereldoorlog groeit de invloed van de rijksoverheid op de kwaliteit van de volkshuisvesting. Het tekort aan bouwmaterialen voor de vervanging van

woningen maakte een rijksdistibutie-systeem noodzakelijk. Bestendiging daarvan vond plaats bij de inwerkingtreding van de Wederopbouwwet van 1950.
Om te kunnen voldoen aan de grote vraag naar woningen en ter verbetering van de slechte concurrentiepositie van Nederland werd een stimuleringsbeleid voor de toepassing van efficiënte bouwsystemen in gang gezet. De ontwikkeling en bouw van grote series woningen werd echter belemmerd door de grote verschillen in plaatselijke bouwverordeningen. Unificatie van bouwvoorschriften was nog nauwelijks tot stand gekomen, ondanks pogingen te komen tot landelijke eisen. In dit verband kan worden gewezen op "Het ontwerp voor een Landelijke Model Bouwverordening" van 1952.

In 1959 werd het Besluit Uniforme Bouwvoorschriften van kracht. Deze rijksregeling moet worden gezien als een eerste poging om de normen, die door het land sterk verschilden, gelijk te trekken. Daarbij beperkte men zich in eerste instantie tot de belangrijkste eisen. De werking van het Besluit kwam erop neer dat een aanvraag die wel voldeed aan de daarin opgenomen bepalingen, maar niet aan de plaatselijke verordening, toch goedgekeurd diende te worden.

Ook in het gemeentelijke veld was men actief. Op initiatief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten werd in 1956 de 'Adviescommissie voor de Unificatie en de Toepassing van de Gemeentelijke Bouwverordeningen' ingesteld. Op voordracht van deze commissie werd in 1965 uiteindelijk een Model-Bouwverordening uitgegeven, die qua structuur algemeen werd overgenomen. De Model-Bouwverordening is daarna steeds aan nieuwe ontwikkelingen aangepast. De hiervoorgenoemde commissie fungeerde tot heden in dit proces als adviesorgaan. In 1987 is het 22e supplement uitgegeven.

In de loop der jaren zijn de algemene opvattingen over zowel de kwaliteitsvoorschriften als de toetsings- en goedkeuringsprocedures sterk gewijzigd. De rol van de centrale overheid is daarin niet weg te cijferen. Genoemd is de toenemende invloed van de rijksoverheid op normstellingen in de woningbouwsector in relatie met haar financiële betrokkenheid. Als subsidiegever stelde zij voorwaarden en procedures vast, waaraan bouwplannen moesten voldoen om in aanmerking te komen voor geldelijke steun. Het rijk had immers als taak toe te zien op een doelmatige besteding van de middelen, die zij ter beschikking stelde.

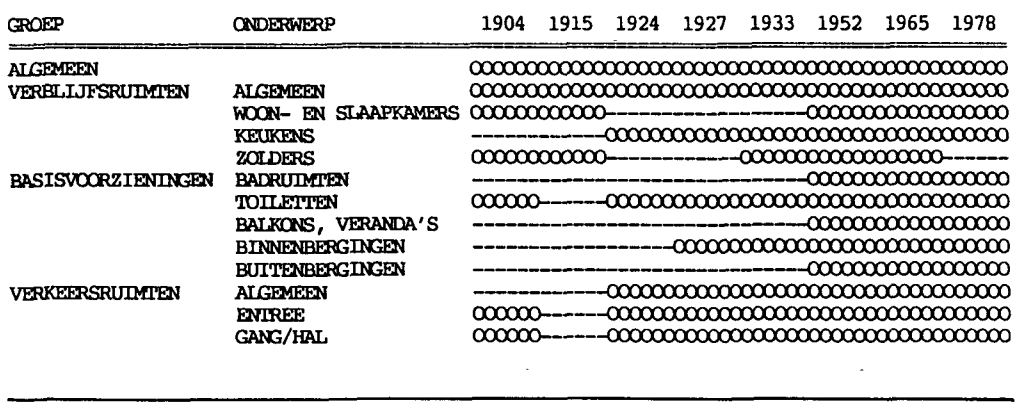
Voor door het rijk gesubsidieerde woningen werden, ter aanvulling van de eisen in Model-Bouwverordening, kwalitatieve normen opgesteld. Voorschriften & Wenken werden uitgegeven in 1951, 1956 en in 1965. De minimum-eisen die daarin aan nieuwbouwwoningen werden gesteld hadden vooral betrekking op woontechnische aspecten.
De Voorschriften en Wenken zijn in het kader van dit onderzoek minder van belang. Zij fungeerden als grondslag voor subsidie en kunnen niet worden vereenzelvigd met het kwaliteitsniveau op grond waarvan bouwvergunning wordt verleend.

4.3. De normstelling voor zelfstandige woningen

De onderzoeksgegevens zijn uit te splitsen in twee hoofdgroepen, namelijk de eisen die in de loop der jaren gesteld zijn ten aanzien van zelfstandige woningen en eisen die betrekking hebben op niet-zelfstandige woningen met gemeenschappelijke voorzieningen. In deze paragraaf is aandacht besteed aan het eerste en meest omvangrijke pakket van voorschriften.
In de beschijving is een uitsplitsing gemaakt naar een aantal hoofdgroepen van onderdelen van woningen waarop de voorschriften betrekking hebben. Er is een onderscheid gemaak in algemene eisen, eisen ten aanzien van de verblijfsruimten binnen een woning, basisvoorzieningen en verkeersruimten. Elk van deze hoofdgroepen zijn vervolgens weer opgedeeld in specifieke ruimten

4.3.1. Voorschriften met een algemeen karakter

De algemene eisen die aan woningen gesteld worden betreffen het minimum-oppervlak van een woning en de ruimten en voorzieningen die minimaal in een woning aanwezig moeten zijn.
Voor 1940 wordt de minimum bruto oppervlakte van de woning omschreven als de minimale oppervlakte die nodig is om de voor een goede bewoning noodzakelijke activiteiten op te kunnen laten plaatsvinden. De eisen die aan de minimum bruto oppervlakte worden gesteld varieert van 25.0 tot 35.0 m2
Vanaf 1940 verdwijnt deze oppervlakte-eis. Daarvoor in de plaats komt een pakket van voorschriften dat betrekking heeft op de afmetingen van de onderscheiden verblijfsruimten binnen een woning.



GROEP	ONDERWERP	1904	1915	1924	1927	1933	1952	1965	1978
ALGEMEEN		O	O	O	O	O	O	O	O
VERBLIJFSRUIMTEN	ALGEMEEN	O	O	O	O	O	O	O	O
	WOON- EN SLAAPKAMERS	O	O	O	-	-	O	O	O
	KEUKENS	-	-	O	O	O	O	O	O
	ZOLDERS	O	O	O	-	-	O	O	-
BASISVOORZIENINGEN	BADRUIMTEN	-	-	-	-	-	O	O	O
	TOILETTEN	O	O	-	O	O	O	O	O
	BALKONS, VERANDA'S	-	-	-	-	-	O	O	O
	BINNENBERGINGEN	-	-	-	O	O	O	O	O
	BUITENBERGINGEN	-	-	-	-	-	O	O	O
VERKEERSRUIMTEN	ALGEMEEN	-	-	O	O	O	O	O	O
	ENTREE	O	O	-	O	O	O	O	O
	GANG/HAL	O	O	-	O	O	O	O	O

Figuur 4.1. De regelgeving voor zelfstandige woningen.

Aan het begin van de eeuw worden geen eisen gesteld aan andere voorzieningen binnen woningen. Vanaf 1927 wordt wel een lijst van eisen gegeven met daarin in eerste instantie: een toegangsportaal, minimaal twee vertrekken, een bergplaats voor levensmiddelen en een voor brandstoffen, een stookplaats, een bijkeuken en een toilet. In 1933 is de eis met betrekking tot het toilet weer verdwenen uit de verordening om in de voorloper van de Model-Bouwverordening in 1952 weer definitief terug te keren.
In deze periode worden meer nieuwe onderwerpen in de normstelling opgenomen, zoals een aparte keuken, een afzonderlijke douche- of badruimte, een buitenruimte, een buitenberging. Verder wordt voldoende kastruimte vereist in de keuken en de woon- en slaapkamers.

In figuur 4.1 is een overzicht gegeven van de punten die in de tijd gezien onderwerp van regeling waren.

4.3.2. Eisen ten aanzien van verblijfsruimten.

4.3.2.1. Algemeen

Het minimum aantal vertrekken dat in een zelfstandige woning aanwezig moet zijn wordt in 1924 gesteld op twee ruimten. Men gaat er dan vanuit dat een slaapvertrek en een woon/slaapkamer met een kookfunctie voldoende is.

De Model-Bouwverordening van de provincie Zuid Holland uit 1933 stelt hogere eisen. Het minimaal aantal vertrekken wordt daarin opgetrokken naar vier. Opgemerkt moet worden dat de woningbouw in deze periode volledig was toegesneden op gezinswoningen.

In 1965 stelt de Model-Bouwverordening het minimum aantal op drie vertrekken. Voor woningen voor ten hoogste twee personen is een vrijstelling mogelijk. Er wordt in dat geval geen eis gesteld aan het aantal kamers. Dit geldt ook voor bijzondere situaties.
Het 22e supplement van de Model-Bouwverordening bevat aanpassingen in de systematiek, waarmee de mogelijkheid ontstaat niet ingedeelde woningen te realiseren. Dit houdt in dat voor zelfstandige woningen in feite slechts één kamer wordt vereist.
Als gevolg van de toenemende individualisering neemt in het begin van de zeventiger jaren de behoefte aan kleine nieuwbouwwoningen toe. De regelgeving wordt aangepast aan deze maatschappelijke stromingen.

De voorschriften stellen vanaf de introductie van de Model-Bouwverordening in 1965 regels ten aanzien van de relaties tussen vertrekken. De eisen komen erop neer dat geen enkel vertrek uitsluitend door een badruimte, keuken of toilet toegankelijk mag zijn, noch via een ander vertrek, tenzij dat de hoofdwoonkamer is.

Onder de noemer van de bruikbaarheid vallen in 1952 ook nog een aantal brandveiligheidseisen. Gesteld wordt dat elk vertrek een vluchtweg moet hebben. Later verschuift deze eis naar de brandveiligheidsnormen-normen. In plaats daarvan komt de het voorschrift dat elk vertrek vanaf de hoofdtoegang van de woning direct toegankelijk moet zijn en dat van elk vertrek, keuken, toilet en badruimte de toegang afsluitbaar moet zijn met een deur.

4.3.2.2. De woon- en slaapkamers

De minimaal vereiste oppervlakte van de hoofdwoonkamer varieert in de tijd van ca. 14.0 tot 16.0 m2. Er is echter geen duidelijk stijgende lijn te onderkennen in deze kwaliteitseisen. Hetzelfde geldt voor de oppervlakte-eisen ten aanzien van andere vertrekken. De minimaal vereiste oppervlakte schommelt tussen de 4.0 en 6.0 m2.

De vrije hoogte van de hoofdwoonkamer ligt in 1904 minimaal op 2.8 m en neemt in de loop der tijd af tot ca. 2.5 m. Eenzelfde trend is waar te nemen bij de hoogte van slaapkamers. De voorschriften staan in het algemeen ongeveer 0.2 m minder vrije hoogte toe dan voor een woonkamer.

De minimale breedte van de hoofdwoonkamer loopt op van 3.25 m in 1952 tot 3.55 m in 1965 en 1978. De minimale breedte van de overige kamers wordt eveneens pas in 1952 geregeld. De grens is dan gesteld op 1.50 m. Deze waarde wordt in 1965 verhoogd naar 1.80 m.

4.3.2.3. De keuken

De voorschriften voor 1940 stellen geen eisen aan een afzonderlijke ruimte voor een keuken in een zelfstandige woning. Een voorwaarde is wel dat er een bijkeuken is. Na 1940 wordt in het algemeen wel een afzonderlijke keuken vereist. De groei van woningen voor 1- en 2-persoonshuishoudens heeft als gevolg dat uitzonderingsregels ontstaan. De Model-Bouwverordening vanaf 1965 staat toe dat er vrijstelling wordt verleend voor een open keuken.

De minimale grootte van een keuken is alleen vastgelegd in de Model-Bouwverordening. Voor een zelfstandige keuken wordt 5.0 m2 aan netto oppervlakte voorgeschreven. Deze oppervlakte-maat geldt ook voor een open keuken bij grotere woningen. Betreft het een 1- of 2 kamer woning dan kan een open keuken worden uitgevoerd binnen minimaal 2.0 m2 in 1965. Later is deze oppervlakte-grens opgetrokken tot 3.0 m2.

De vrije hoogte van een bijkeuken respectievelijk keuken neemt langzaam in tegenstelling tot ontwikkelingen bij andere vertrekken toe van 2.20 m in 1927 tot 2.50 m vanaf 1965. Een bijkeuken werd in de eerste periode klaarblijkelijk niet als een volwaardige ruimte beschouwd.

Een afzonderlijke keuken mag na 1965 niet uitsluitend via een badruimte of toilet toegankelijk zijn, noch via een kamer, behalve als dat de (hoofd-)woonkamer is. Bovendien wordt geëist dat een keuken afgesloten is met een deur.

Voor wat betreft de outillage wordt in 1924 gesteld dat minimaal een gootsteen in een woning aanwezig moet zijn. Een aparte ruimte werd zoals gemeld niet vereist. In latere documenten tot aan 1952 komen geen eisen voor. Volgens het ontwerp voor een Model-Bouwverordening moeten er een aanrecht, kastruimte en een gootsteen in een keukenruimte aanwezig zijn. Vanaf 1965 worden er bovendien nadere eisen gesteld ten aanzien van de opstelruimte voor kooktoestel en koelkast.

4.3.2.4. De zolder

Eisen die aan zoldervertrekken worden gesteld gaan alleen over de minimum hoogte. In 1904 wordt deze gesteld op 2.60 m. In de regelgeving die daarna verschijnt wordt de minimale hoogte in het algemeen gesteld op 2.20 m.

4.3.3 Eisen ten aanzien van basisvoorzieningen.

4.3.3.1. Het toilet

Al vanaf 1904 is een toilet vereist. In de voorschriften voor 1952 is niet expliciet vereist dat deze zich binnen de woning bevindt. Nadien wel en bovendien wordt vanaf dat moment de eis gesteld dat een afzonderlijk toilet toegankelijk moet zijn uit een gang of hal en afgescheiden wordt door een van binnen afsluitbare deur.

Van 1924 t/m 1952 wordt het minimale oppervlak op 0.8 m2 gesteld, bij een minimum-hoogte van 2.10 m. De bouwverordening van Amsterdam uit 1924 wijkt daar vanaf met een hoogte-eis van 2.50 m.
In de Model-Bouwverordening wordt de oppervlakte-eis veranderd in minimum voor de lengte en de breedte, opdat de bruikbaarheid van de ruimte beter wordt gegarandeerd. De hoogte blijft 2.10 m gehandhaafd. Echter om vormafwijkingen mogelijk te maken, bijvoorbeeld een toilet onder een trap, moet die 2.10 m de gemiddelde hoogte zijn met een minimum van 1.70 m.

Het toilet moet dan waterspoeling hebben. Vanaf 1965 is bovendien geregeld dat de vloer en wanden tot een hoogte van 1.50 m waterdicht moeten zijn afgewerkt.

4.3.3.2. De badruimte

De eisen die worden geïntroduceerd in het ontwerp voor de Model-Bouwverordening in 1952 betekenen een omnezwaai in regels ten aanzien van een wasgelegenheid. Dan pas wordt de eis gesteld dat er een afzonderlijke badruimte in de woning aanwezig moet zijn. De Model-Bouwverordening van 1965 stelt bovendien dat deze ruimte niet uitsluitend via een van de verblijfsvertrekken toegankelijk mag zijn.

De minimum afmetingen zijn nogal wisselend: in 1952 werd 0.90 * 0.90 m voorgeschreven; in 1965 1.10 * 0.90 m en tenslotte alleen de breedte-eis van 0.90 m in 1978 bij een oppervlakte van 1.6 m2. Een combinatie van toilet en badruimte is dan mogelijk, maar dan moet minimum oppervlakte met 0.6 m2 worden vergroot.
De minimale vrije hoogte is in al deze verordeningen gesteld op 2.20 m.

De badruimte moet voorzien zijn van een afvoer en een aansluiting op de waterleiding. De wanden en vloeren moeten waterdicht zijn afgewerkt tot 1.70 m hoogte.

4.3.3.3. Balkons, veranda's e.d.

Vanaf 1952 wordt een buitenruimte bij de woning geëist. De eis tot het maken van een buitenruimte zoals een balkon geldt niet als er een erf bij de woning hoort.

Het minimum oppervlak is in 1952 gesteld op 2.00 m2. Vanaf 1965 wordt een andere bepalingsmethodiek gehanteerd waarbij de oppervlakte afhankelijk is gesteld van de grootte van de woning.
De breedte loodrecht op de gevel moet in 1952 1.00 m zijn en vanaf 1965 1.30 m.

Als er een balkon gemaakt wordt dan moet deze rechtstreeks vanuit de woning toegankelijk zijn.

In de Model-Bouwverordening van 1965 wordt geregeld dat een balkon dat hoger dan 12.50 m (in 1978 13.00 m) boven de straat ligt een balustrade moet hebben met een hoogte van 1.10 m. Ligt het balkon lager dan moet dat minimaal 0.90 m zijn.

4.3.3.4. De berging binnen de woning

Vanaf 1927 moet binnen de woning een berging voor levensmiddelen aanwezig zijn. Vanaf 1952 wordt deze eis veranderd. Er moet dan een berging voor vaste brandstoffen aanwezig zijn alsmede voldoende kastruimte in of bij elk vertrek.

De minimum oppervlakte is in 1952 gesteld op 0.40 m2. Vanaf 1965 is deze eis veranderd 0.30 m2 plus een werkkast in of buiten de woning van 0.25 m2. Bovendien moet vanaf 1965 de hoogte, binnenwerks gemeten, minimaal 1.60 m zijn.

4.3.3.5. De buitenberging

De eis dat bij een woning een buitenberging aanwezig moet zijn wordt pas voor het eerst gesteld in (het ontwerp voor) de Model-Bouwverordening. Vanwege de bruikbaarheid mag die in 1952 niet meer dan 1.60 m boven of onder straatniveau liggen. Vanaf 1965 wordt eenvoudig gesteld dat de buitenberging goed bereikbaar moet zijn voor fietsen en kinderwagens en wordt ook de mogelijkheid gecreëerd een deel van de berging binnenshuis op te nemen.

In 1952 zijn de minimale maten 2.0 x 1.30 m ongeacht de afmetingen van de woning. Vanaf 1965 is het oppervlak dat geëist wordt afhankelijk gesteld van de grootte van de woning bij een minimale breedte van 1.50 m. De hoogte moet minimaal 2.20 m zijn.

4.3.4. Voorschriften ten aanzien van overige ruimten.

4.3.4.1. Algemene voorschriften

Een algemene eis vanaf 1924 is dat elke woning minstens een toegangsportaal of gang moet hebben. De Model-Bouwverordening voegt daar aan toe dat een woning niet uitsluitend vanuit een andere woning, winkel-, werk- of bergplaats of garage toegankelijk mag zijn.

4.3.4.2. De toegang tot een woning

Voor de volledigheid wordt vanaf 1965 gesteld dat de hoofdtoegang van de woning afsluitbaar moet zijn met een deur.

De afmetingen van de hoofdtoegang worden echter al eerder geregeld. In 1904 wordt alleen een minimum breedte geëist van 1.0 m. In 1924 wordt die breedte verlaagd tot 0.8 m. Deze breedte-maat is in de laatste wijziging van de Model-Bouwverordening gesteld op 0.9 m. De voorgeschreven verticale doorgang is, voorzover gegeven, vastgesteld op 2.00 m.

4.3.4.3. Gang en hal

De voorschriften stellen tenslotte nog eisen aan de minimale oppervlakte van gang of hal. In 1904 en 1924 is deze gesteld op 1.0 m2. Vanaf 1927 is dat 1.25 m2. De minimale breedte is vanaf 1904 vastgesteld op 0.90 m. De bouwverordening van Amsterdam uit 1924 wijkt hiervan af door een maat van 0.80 m voor te schrijven. De minimaal vereiste hoogte varieert in de jaren tussen 2.05 m en 2.50 m.

4.4 Woontechnische eisen voor woningen met gemeenschappelijke voorzieningen

Naast de eisen voor zelfstandige woningen bevatten de voorschriften regels ten aanzien van gemeenschappelijke ruimten bij woningen. Het gaat hierbij enerzijds meergezinswoningen. De bepalingen hebben dan betrekking op de gemeenschappelijke verkeersruimten. Daarnaast worden vanaf het midden van de zeventiger jaren worden voorschriften gesteld ten aanzien van gemeenschappelijke verblijfsruimten. In het onderstaand overzicht (figuur 4.2.) zijn de onderwerpen opgenomen die in de loop der jaren geregeld zijn.

4.4.1 Algemeen

In de documenten van 1927 en 1933 wordt aan gemeenschappelijke woningen de eis gesteld, dat de gezamelijke verkeersruimten een toegangsportaal moet hebben. Daarmee wordt in het algemeen een portiek bedoeld.

In de Model-Bouwverordening van 1978 wordt voor het eerst gesproken van wooneenheden; woningen met gemeenschappelijke verblijfsruimten. Tot een wooneenheid moet dan ten minste behoren een toegangsportaal of gang, een kamer, een afzonderlijk toilet, een afzonderlijke badruimte, een aanrecht met gootsteen, een berging en

voldoende kastruimte. Een toilet, badruimte kunnen in gemeenschappelijk gebruik worden genomen. Ook van een aanrecht en bergkast kan worden afgezien als "de bestemming daartoe aanleiding geeft".

GROEP	ONDERWERP	1904	1915	1924	1927	1933	1952	1965	1978
ALGEMEEN		----	----	----	----	----	----	----	OOOOOO
VERBLIJFSRUIMTEN	ALGEMEEN	----	----	----	----	----	OOOOOO	------	OOOOOO
	WOON- EN SLAAPKAMERS	----	----	----	----	----	----	----	OOOOOO
	KEUKENS	----	----	----	----	----	----	----	OOOOOO
	ZOLDERS	----	----	----	----	----	----	----	------
BASISVOORZIENINGEN	BADRUIMTEN	----	----	----	----	----	----	----	OOOOOO
	TOILETTEN	----	----	----	----	----	----	----	OOOOOO
	BALKONS, VERANDA'S	----	----	----	----	----	----	----	------
	BINNENBERGINGEN	----	----	----	----	----	----	----	OOOOOO
	BUITENBERGINGEN	----	----	----	----	----	----	----	------
VERKEERSRUIMTEN	ALGEMEEN	----	----	OOOOOO	OOOOOO	------	OOOOOO	OOOOOO	OOOOOO
	ENTREE	OOOOOO	------	OOOOOO	OOOOOO	------	OOOOOO	OOOOOO	OOOOOO
	GANG/HAL	----	----	OOOOOO	OOOOOO	------	OOOOOO	OOOOOO	OOOOOO

Figuur 4.2. De regelgeving m.b.t. gemeenschappelijke woonvoorzieningen.

4.4.2 Eisen ten aanzien van verblijfsruimten

4.4.2.1. De woon/slaap kamer

Per wooneenheid dient volgens de voorschriften van 1978 de hoofdwoonkamer 14.0 m2 te zijn bij 1 kamer en minimaal 10 m2 bij meerdere kamers. In 1987 zijn deze eisen respectievelijk 15.0 en 11.0 m2.
De breedte van de woon/slaapkamer van een 1-kamer wooneenheid moet minstens 3.55 m zijn. De woonkamer van een 2-kamer eenheid moet minimaal 2.7 m zijn.

4.4.2.2. De keuken

Binnen iedere wooneenheid moet een aanrecht met gootsteen aanwezig zijn, maar van deze regel kan, indien de bestemming daartoe aanleiding geeft, worden afgezien.

4.4.3 Eisen ten aanzien van de basisvoorzieningen.

4.4.3.1. Sanitaire ruimten

Een wooneenheid moet kunnen beschikken over een badruimte en een toilet. Deze ruimten behoeven niet binnen de wooneenheid te zijn opgenomen.

4.4.3.2 De bergruimte

Een wooneenheid moet volgens de Model-Bouwverordening van 1978 en 1987 kunnen beschikken over voldoende kastruimte. Ook deze eis kan vervallen indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven.

4.4.4 Eisen ten aanzien van verkeersruimten.

4.4.4.1 De toegang tot een woongebouw

In 1904 wordt de eis gesteld dat een gemeenschappelijke entree niet meer dan 4 woningen tegelijk mag bedienen. De breedte van die entree moet minimaal 1.20 m zijn. In de verordening van 1924 is die eis een stuk lager, namelijk 0.80 m breedte voor maximaal 3 woningen en minimaal 1.00 m voor meer dan 3 woningen. In de Leidraad voor het opstellen van een bouwverordening van 1927 wordt deze eis iets opgevoerd; namelijk 0.9 voor maximaal twee woningen en minimaal 1.0 m voor meerdere woningen. Bovendien wordt een hoogte van minstens 2.0 m geëist.

In 1952 tenslotte wordt een lagere eis neergelegd namelijk: 0.80 m voor maximaal drie woningen en 0.90 m voor meerdere woningen. De vereiste hoogte blijft 2.00 m.

4.4.4.2. De gemeenschappelijke gang en hal

In de bouwverordening van 1924 worden voor het eerst eisen gesteld aan gemeenschappelijke gangen. De breedte moet voor maximaal drie woningen minstens 0.80 m zijn en voor meerdere woningen minstens 1.00 m. De hoogte moet minimaal 2.50 m zijn.
In 1927 liggen die eisen iets hoger, namelijk een minimale breedte van 1.00 m voor maximaal 2 woningen en 1.10 m voor meerdere woningen, bij een minimale hoogte van 2.20 m.

In 1952 wordt 0.90 m geëist voor max. 3 woningen en 1.00 m voor meerdere woningen, bij een hoogte van minimaal 2.10 m. Het oppervlak van een gemeenschappelijke hal moet minstens 1.0 m2 zijn.
In 1965 wordt alleen een minimale breedte geëist van 1.00 m voor alle gemeenschappelijke gangen.
In 1978 tenslotte wordt weer een scheiding aangebracht: minimale breedte 1.00 m voor maximaal drie woningen en 1.20 m voor meerdere woningen.

4.5. Woontechnische bepalingen in het Ontwerp-Bouwbesluit

De voorschriften die in het Ontwerp-Bouwbesluit zijn opgenomen, zijn beschreven in hoofdstuk 5 van dit rapport. In deze paragraaf wordt ingegaan op de uitgangspunten en hoofdlijnen van uitwerking.

De Model-Bouwverordening heeft model gestaan voor het kwaliteitsniveau van de voorschriften die zijn opgenomen in het Bouwbesluit voor nieuw te bouwen woningen. Het Ontwerp-Bouwbesluit wijkt qua methodiek sterk af van woontechnische normen die tot dusver van kracht waren. Een nieuw uitgangspunt is dat het Bouwbesluit geen belemmeringen zal opleggen aan de vrije indeelbaarheid van een woning of woongebouw. Sterker nog de regelgeving zou een gelijke behandeling van zowel ingedeelde als niet-ingedeelde plannen mogelijk moeten maken.
Een tweede randvoorwaarde die aan voorschriften in het Bouwbesluit is gesteld, is dat geen onderscheid mag worden gemaakt in categorieën van huisvestingsvormen. Een belangrijke consequentie van deze voorwaarde is dat het onderscheid tussen zelfstandige woningen en wooneenheden niet langer zal worden gemaakt.

De woontechnische voorzieningen die worden genoemd in het Ontwerp-Bouwbesluit komen overeen met de onderwerpen die de Model-Bouwverordening voorschrijft. De eisen die gesteld worden aan het woontechnisch voorzieningenniveau van woningen zijn zo veel mogelijk gekoppeld aan de grootte van de woning. Daarmee wordt dus een impliciete relatie gelegd tussen de voorschriften en het veronderstelde gebruik.

Met het oog op de vrije indeelbaarheid wordt in het Ontwerp-Bouwbesluit een nieuw begrip geïntroduceerd: het verblijfsgebied. Binnen deze zône kunnen de normale woonfuncties, al dan niet binnen vertrekken, worden ondergebracht. De voorschriften geven minimale maten aan voor de hoogte, breedte en oppervlakte van delen van het

verblijfsgebied. Verder moet ten minste een "matje" van bepaalde afmetingen binnen de verblijfsgebied aanwezig zijn. De grootte van het verblijfsgebied is afhankelijk van de bruto oppervlakte van een woning.

Naast de eisen die zijn gesteld met betrekking tot de afmetingen en de inrichting van ruimten en voorzieningen van woningen, zijn er een aantal eisen geformuleerd met betrekking tot de relaties tussen functies. Doordat de bestemming van het verblijfsgebied niet is geregeld is, zijn deze eisen beperkter dan die in de Model-Bouwverordening.
Als algemene regel is gesteld dat de voorzieningen binnen een woning zoals toilet- en badruimte geen doorgangsfunctie mogen krijgen tussen delen van het verblijfsgebied respectievelijk tussen het verblijfsgebied en de toegang tot de woning.

Voorzieningen zoals toilet- en badruimte, aanrecht, buitenruimte, kunnen onder bepaalde voorwaarden buiten de woning zijn gesitueerd en gemeenschappelijk worden gebruikt. Hetzelfde geldt voor een deel van het verblijfsgebied van een woning. De voorschriften in het Ontwerp-Bouwbesluit stellen eisen aan de bereikbaarheid van uitgeplaatste voorzieningen alsmede aan de gemeenschappelijke verblijfsruimten.

5. VOORSTELLEN VOOR DE WOONTECHNISCHE NORMSTELLING

5.1. Uitgangspunten met betrekking tot het kwaliteitsniveau

De uitgangspunten die door de commissie tot dusver zijn geformuleerd kunnen als volgt worden samengevat:

- Het Ontwerp-Bouwbesluit deel te bouwen woningen wordt als referentie beschouwd bij het formuleren van voorschriften voor bestaande bouw. Dit geldt zowel voor de indeling, als de onderwerpen en aspecten die daarin voorkomen. Indien de voorkeur bestaat een en ander op een afwijkende wijze te regelen, zal de commissie aangeven op welke wijze bepalingen in het Ontwerp-Bouwbesluit kunnen worden aangepast.
- De systematiek die is gevolgd in het Ontwerp-Bouwbesluit wordt eveneens als uitgangspunt beschouwd. De te ontwikkelen voorstellen zullen zo veel mogelijk volgens eenzelfde redenering worden opgezet.
- Bruikbaarheid wordt als uitgangspunt beschouwd voor voorschriften die gesteld kunnen worden aan bestaande bouw.
- De voorschriften voor bestaande bouw zullen op één niveau worden geformuleerd namelijk het kwaliteitsniveau dat samenhangt met aanschrijving. Voor verbouwingsactiviteiten zal in beginsel geen apart niveau tussen het aanschrijvingsniveau en het nieuwbouwniveau worden geformuleerd.

Het onderzoek richt zich daarmee volledig op het vaststellen van een kwaliteitsniveau voor de woontechnische eisen, waaronder een bestaande woning in feite "ongeschikt is voor bewoning". Indien het voorzieningenniveau of de ruimtelijke indeling van een woning niet voldoet aan deze eisen, bestaat een strijdigheid met het Bouwbesluit. Als dit wordt geconstateerd is de consequentie dat de woning eventueel via overheidsingrijpen boven dit niveau wordt gebracht. Gebeurd dit niet dan is het alternatief dat wordt afgezien van het gebruik als woning: staken van het gebruik. Een andere optie is slopen van het bouwwerk als er sprake is van gevaar of ernstige hinder.

Het kwaliteitsniveau voor bestaande bouw moet derhalve worden beschouwd als een pakket van minimum voorwaarden, waaraan een gebouw moet voldoen opdat er sprake kan zijn van een woning. Het is de laagste norm die aan de bestaande woningvoorraad zal worden gesteld. Het wettelijk vastleggen van dit kwaliteitsniveau is

enerzijds bedoeld om bewoners te beschermen tegen gevaren en risico's die zij zelf onvoldoende kunnen taxeren. Een andere doelstelling, die met name voor huurders geldt, is het verschaffen van een duidelijke en juridische harde grondslag voor klachten met betrekking tot het woongerief.

De commissie benadrukt nog eens dat dit kwaliteitsniveau geen relatie heeft met een kwaliteitspeil dat uit het oogpunt van een goede volkshuisvesting gewenst is voor de bestaande voorraad. Voorschriften voor bestaande bouw zijn dus geen minimale eisen voor woningverbetering.

5.2. Criteria bij het vaststellen van eisen

De systematiek die bij het ontwikkelen van voorstellen is gevolgd, valt in drie stappen uiteen.

Stap 1: regelen of niet regelen

Op de eerste plaats wordt de vraag beantwoord of een onderdeel respectievelijk aspect voor regeling in aanmerking komt. De functie van de voorschriften voor bestaande bouw geldt daarbij als belangrijkste criterium voor afweging. Telkenmale is de vraag gesteld of het betreffende onderwerp of aspect als een toetspunt moet worden beschouwd bij de beoordeling van de geschiktheid van een gebouw als woning. Anders gezegd: is het ontbreken van een dergelijke voorziening een dringende reden om van overheidswege in te grijpen ?

De vraag "komt een onderwerp voor regeling in aanmerking" heeft ook een praktische invalshoek. Het is bijvoorbeeld van belang vast te stellen of een voorschrift in normale gevallen kan worden gecontroleerd. Moet deze vraag ontkennend worden beantwoord dan is het stellen van een voorschrift in het algemeen zinloos.
Een andere afweging hangt samen met de praktische betekenis die aan het stellen van een voorschrift kan worden gehecht. Alles is in regels vast te leggen maar dit houdt niet in dat de regelgeving alles moet omvatten. Als het niet stellen van een eis geen enkel effect heeft, lijkt regelgeving op dat punt niet relevant.

Stap 2: Functionele onderbouwing

Als het antwoord op de eerste stap bevestigend is, moet vervolgens worden gezocht naar argumenten waarop de invulling van de voorschriften kan worden gebaseerd. In methodische zin is aansluiting gezocht met de onderzoeksbenadering die is gevolgd bij het bepalen van woontechnische bepalingen voor nieuwbouw. Gekozen is voor een werkwijze op basis van functionele analyse van woonactiviteiten. Een op deze analyse gebaseerde normstelling biedt dan mogelijkheden om de, minimaal noodzakelijk geachte, woonfuncties te kunnen realiseren.

Een analyse van woonactiviteiten kan niet los worden gezien van bewoningsvormen. Een dergelijke aanpak houdt immers per definitie in dat een relatie wordt gelegd naar woningbezetting en huishoudenstypen. In het Ontwerp-Bouwbesluit is op grond van deze benadering een relatie gelegd tussen een aantal bruikbaarheids-eisen en de grootte van de woning. Aan grote woningen worden zwaardere eisen gesteld dan aan kleine woningen omdat een relatie is gelegd naar het veronderstelde gebruik. De koppeling is echter impliciet. In het Bouwbesluit worden slechts technische eisen gesteld. Harde eisen ten aanzien van het gebruik, bezettingsgraad etc. komen niet voor.
Voor de beoordeling van bestaande woningen zou kunnen worden overwogen de te stellen eisen af te stemmen op een minimaal gebruik. Het kan immers voorkomen dat een relatief grote woning door slechts één persoon wordt bewoond. Het feitelijke gebruik en de woningbezetting vormen echter geen punt van afweging. Volgens de systematiek van het Bouwbesluit kan een woning alleen worden getoetst op basis van technische gegevens, ongeacht het feitelijk gebruik. Deze argumenten pleiten ervoor dat bij het ontwikkelen van voorstellen wordt uitgegaan van een gangbaar bewoningspatroon in relatie tot de grootte van de woning.

Stap 3: Voorlopige analyse van effecten

De twee voorgaande stappen geven uitsluitsel op de vraag welke onderwerpen en aspecten voor regeling in aanmerking komen en welke minimale eisen daarbij horen op basis van functionele overwegingen. De voorstellen die uit dit traject naar voren komen, zouden kunnen worden beschouwd als een eindadvies.

De commissie is echter van mening dat de effecten van de voorgestelde maatregelen op de woningvoorraad moeten worden meegewogen. Het is namelijk denkbaar dat de, op basis van functionele overwegingen, ontwikkelde voorschriften hogere eisen bevatten dan de voorschriften die vroeger voor nieuwbouw golden. Dit zou kunnen betekenen dat delen van de woningvoorraad niet voldoen aan het Bouwbesluit, hetgeen volgens de herziene Woningwet betekent dat gemeenten eigenaren van dergelijke woningen zouden moeten aanschrijven tot het treffen van voorzieningen.

Het "meewegen van mogelijke effecten" betekent niet automatisch dat wordt afgezien van het stellen van bepaalde voorschriften als dit tot veranderingen leidt in delen van de bestaande voorraad. Een dergelijke benadering zou inhouden dat gericht gezocht wordt naar een minimum kwaliteitsniveau binnen de bestaande voorraad.
De commissie gaat in principe uit van uiterste minimum eisen voor het wonen anno 1989 op basis van functionele argumenten, maar zal de consequenties daarvan voor de dagelijkse praktijk in haar definitieve advies betrekken.

Een diepgaande analyse naar de effecten van de normstelling voor bestaande woningen was binnen dit onderzoek niet mogelijk vanwege de beperkte omvang alsmede het tijdsbestek waarin resultaten gereed zouden moeten zijn. Een bijkomend probleem was dat bestaande woningregistratie-systemen onvoldoende inzicht geven in, de binnen het kader van dit onderzoek, behandelde onderwerpen.
Bij de eerste beoordeling van de effecten voor de voorgenomen regelgeving is dan ook vooral gebruik gemaakt van kennis en deskundigheid van leden van de studiecommissie. Elk van de leden heeft vanuit zijn dagelijkse praktijk te maken met de behandelde problematiek, met name waar het gaat om vraagstukken van ontwerptechnische aard.
Verder is gebruik gemaakt van de informatie die is verzameld over de woontechnische eisen die in het verleden zijn gesteld. Aan dit overzicht kunnen echter geen kwantitatieve gegevens worden ontleend omdat gegevens met betrekkingen tot verbeteringen ontbreken.

5.3. Onderwerpen die zijn voorzien van een advies

De koppeling tussen voorschriften voor nieuwbouw en voor bestaande bouw bakent de grenzen af van de onderwerpen en aspecten die binnen dit onderzoek zullen worden behandeld. Het werkterrein van de commissie beperkt zich derhalve tot de onderwerpen en aspecten zoals die zijn opgenomen in de afdeling "bruikbaarheid" van het Ontwerp-Bouwbesluit. Van deze lijst zijn nog enkele punten afgevoerd omdat voor deze onderwerpen andere instanties dan de organisaties waaruit de studiecommissie is samengesteld eerstverantwoordelijk zijn bij het ontwikkelen van normen. Het gaat dan om de volgende onderwerpen binnen de afdeling "bruikbaarheid":

- een meterkast	art. 45/54
- een brievenbus en brievengleuf	art. 57
- telecommunicatiesignalen	art. 58
- vervorming en verplaatsing	art. 59/60

Door de commissie wordt opgemerkt dat er een verband bestaat tussen de eisen die met name aan de meterkast en de brievenbus worden gesteld en de overige woontechnische bepalingen voor bestaande woningen die in het kader van deze studie worden uitgewerkt. Bij het ontwikkelen van voorstellen is uitgegaan van de eerste voornemens van het Directoraat Generaal van de Volkshuisvesting. Dat wil zeggen dat is aangenomen dat geen voorschriften zullen worden gesteld aan de afmetingen van een meterkast voor bestaande woningbouw en dat de eisen met betrekking tot brievenbussen c.q. -gleuven gelijk zijn aan die voor nieuwbouw. Indien deze veronderstellingen tijdens de verdere uitwerking veranderen, is het noodzakelijk dat de consequenties voor de overige woontechnische eisen worden bezien.

Hieronder is een overzicht van onderwerpen opgenomen, die binnen dit onderzoek zijn voorzien van een advies:

- toegang	art. 37
- verblijfsgebied	art. 39/50
- verblijfsruimte	art. 40
- toiletruimte	art. 41/51
- badruimte	art. 42/52
- bergruimte	art. 43
- buitenruimte	art. 44/53
- aanrecht en kooktoestel	art. 46/55
- wasapparatuur	art. 47/56
- stooktoestel	art. 48
- warm-watertoestel	art. 49
- verkeersruimte	

In de uitwerking is een onderscheid gemaakt in clusters van woontechnische voorschriften, die zijn gerelateerd aan diverse functies. De onderscheiden groepen kunnen worden omschreven als:
- Voorschriften met betrekking tot de basisvoorzieningen van woningen
- Voorschriften met betrekking tot verblijfsgebieden en verblijfsruimten.
- De voorschriften met betrekking tot overige voorzieningen en opstelplaatsen.
- Voorschriften met betrekking tot de verkeersruimten.

5.4. De minimum-eisen met betrekking tot basisvoorzieningen

De term basisvoorzieningen is in het rapport met betrekking tot woontechnische eisen voor nieuwe woningen omschreven als onderdelen van een woning, die beschouwd kunnen worden als de vaste uitrusting van een woning die bovendien in de praktijk moeilijk veranderbaar zijn. Van de onderwerpen die in het kader van bruikbaarheid zijn benoemd zijn de volgende onderwerpen als basisvoorziening te beschouwen:
- toegang;
- de sanitaire voorzieningen;
- de berging;
- de buitenruimte;
- de meterkast.

Zoals reeds aangegeven zal binnen dit onderzoek geen uitspraak worden gedaan over eisen met betrekking tot de meterkast. Bij de uitwerking is deze dan ook weggelaten. Het Ontwerp-Bouwbesluit stelt ook eisen ten aanzien van de technische installaties van woningen zoals wasapparaat, stooktoestel en warmwatertoestel. Deze voorzieningen kunnen als basisvoorzieningen worden beschouwd, ware het niet dat het Bouwbesluit de aanwezigheid ervan niet expliciet vereist. Wel worden voorwaarden gesteld aan de opstelplaats voor deze voorzieningen. Deze onderwerpen zijn in een aparte paragraaf behandeld.

5.4.1. Toegang tot een woongebouw en woning

aspect: Vrije doorgang

Nieuwbouw-eisen:
De nieuwbouwvoorschriften eisen dat een toegang tot een woning en woongebouw een vrije doorgang moet verschaffen van ten minste 0.85 m breed en 2.10 m hoog. Eenzelfde doorgang moet aanwezig zijn bij gemeenschappelijke verkeers- en verblijfsruimten en buitenbergingen.

Overwegingen:
Er zijn een aantal aspecten die voor regeling in aanmerking komen. Op de eerste plaats moet worden overwogen of de toegankelijkheid van een woongebouw, woning of andere ruimten in en bij woningen geregeld moet worden. In deze paragraaf gaat het om de aanwezigheid van een toegang. In de volgende pargraaf wordt aandacht besteed aan de bereikbaarheid van de entree.

Het eisen van een toegang alleen heeft nauwelijks een praktische betekenis. In de praktijk komt het niet voor dat een toegang ontbreekt.
De eisen zullen dus op een meer gespecificeerd niveau moeten worden gelegd. De commissie stelt voor bij bestaande woningen ten minste te eisen dat een woning respectievelijk een woongebouw beschikt over een afsluitbare toegang. Deze eis behoeft niet te worden gesteld aan andere ruimten zoals gemeenschappelijke verkeers- en verblijfsruimten, liften en bergingen.

De commissie merkt op dat het Ontwerp-Bouwbesluit het aspect van de afsluitbaarheid van de woningtoegang niet expliciet regelt. Er wordt slechts een toegang van bepaalde afmetingen vereist; met andere woorden een opening. Voor wat betreft woongebouwen is daarentegen elders in het Bouwbesluit onder de kop sociale veiligheid weer een aanzienlijk pakket eisen gesteld aan de toegangsdeur, zoals zelfsluitend, "standaard" klasse hang- en sluitwerk, spreekinstallatie etc.

De commissie ziet af van het stellen van eisen aan de maatvoering van de woningtoegang. Een absoluut minimum is moeilijk op basis van functionele overwegingen vast te stellen. Naast het probleem van een vrij arbitraire keuze, is er ook nog het probleem dat ingrepen tot aanzienlijke kostenconsequenties kunnen leiden.

Voor de toegang tot een woongebouw, waarbinnen meerdere woningen zijn opgenomen, ligt de situatie anders. De commissie is van mening de afmetingen hiervan wel moeten worden vastgesteld op een minimum. Voorgesteld wordt de minimale vrije breedte te stellen op 0.75 m. Deze maat komt globaal overeen met een dagmaat van 0.80 m. De minimale hoogtemaat kan worden gesteld op 2.00 m. Deze maten komen overeen met de nieuwbouw-eisen die in de loop der jaren zijn gesteld.

Voorstel:
Iedere woning en woongebouw moet zijn voorzien van een afsluitbare toegang. De toegang tot een woongebouw moet bovendien een vrije doorgang verschaffen van ten minste 0.75 m breed en 2.00 m hoog.
De tekst van artikel 37 lid 1 in het Ontwerp-Bouwbesluit wijzigen, opdat wordt voorzien in de afsluitbaarheid.

5.4.2. Toiletruimte

Nieuwbouw-eisen:
Er moet tenmiste één afzonderlijke en afsluitbare toiletruimte zijn per 140.0 m2 bruto oppervlakte.
De oppervlakte moet minimaal 1.0 m2 zijn, met een breedte van ten minste 0.8 m en een lengte van 1.1 m.
Boven de helft van de netto oppervlakte moet de vrije hoogte minimaal 2.1 m zijn.

Bij woningen die kleiner zijn dan 56.0 m2 mag het toilet worden uitgeplaatst. Hierbij geldt dezelfde oppervlakte-eis van 140.0 m. Het toilet moet bereikbaar zijn via gemeenschappelijke verkeersruimten en moet binnen 25.0 m en niet hoger of lager dan 1.50 m van de toegang van de woning liggen.

Indien in een woongebouw een lift aanwezig is moet ten minste één gemeenschappelijk toilet netto afmetingen hebben van 1.65 x 2.20 m.

Een toiletruimte moet zijn voorzien van een afvoer, die aangesloten is op het riool en een waterspoeling, die is aangesloten op de drinkwaterleiding.

Overwegingen:
Een toilet wordt, mede uit het oogpunt van gezondheid en hygiëne gezien als een noodzakelijke voorziening bij een woning. De eis tot aanwezigheid ervan moet worden opgenomen in de regelgeving voor bestaande woningen.

HUISHOUDENSTYPE	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
aantal personen	1	1	2	2	3	3	3	4	5	5	6	6
VERBLIJFSFUNCTIES												
zitten	9.00	9.00	10.89	12.87	12.87	13.86	13.86	15.12	15.12	16.20	16.20	16.20
eten	4.32	4.32	5.04	5.04	5.04	6.48	6.48	6.48	6.48	6.48	6.48	7.92
koken	3.15	4.32	4.32	5.94	5.94	6.48	6.48	6.48	6.48	6.48	6.48	7.02
slapen	5.94							5.94	5.94	5.94	5.94	5.94
slapen		8.19				8.19	8.19			8.19	8.19	8.19
slapen												8.19
slapen								9.36	9.36	9.36	9.36	9.36
slapen			11.70	11.70	11.70	11.70	11.70	11.70	11.70	11.70	11.70	11.70
aktiviteiten					5.04		5.04		5.04		5.04	
OVERIGE FUNCTIES												
toilet				1.08	1.08	1.08	1.08	1.08	1.08	1.08	1.08	1.08
natte cel	2.43	3.78	3.78	3.78	3.78	4.32	4.32	4.32	4.32	4.32	4.32	4.32
cv ruimte	0.54	0.54	0.54	0.54	0.54	0.54	0.54	0.54	0.54	0.54	0.54	0.54
bergkast	0.54	0.54	0.54	0.54	0.54	0.54	0.54	0.54	0.54	0.54	0.54	0.54
entree	2.70	2.70	2.70	2.70	2.70	2.70	2.70	2.70	2.70	2.70	2.70	2.70
trap	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.68	1.62	4.32	4.32	9.60	9.60	9.60
OVERMAAT	2.68	3.40	4.44	5.32	6.35	7.85	9.09	9.96	11.34	12.56	14.11	15.77
TOTAAL VERBLIJFSFUNCTIES	22.41	25.83	31.95	35.55	40.59	46.71	51.75	55.08	60.12	64.35	69.39	74.52
TOTAAL OVERIGE FUNCTIES	6.21	7.56	7.56	8.64	8.64	9.86	10.80	13.50	13.50	18.78	18.78	18.78
OVERMAAT	2.68	3.40	4.44	5.32	6.35	7.85	9.09	9.96	11.34	12.56	14.11	15.77
BRUTO VERBLIJFSGEBIED	24.51	28.46	35.54	39.83	45.83	53.20	59.27	63.08	69.38	74.08	80.49	87.11
BIJKOMENDE RUIMTE	6.79	8.33	8.41	9.68	9.76	11.22	12.37	15.46	15.58	21.62	21.78	21.95
TOTAAL BINN.KERNOPP.	31.30	36.79	43.95	49.51	55.58	64.42	71.64	78.54	84.96	95.69	102.28	109.07
TOTAAL CONSTRUCTIEOPP.	4.34	4.63	5.01	5.30	5.62	6.78	7.85	9.59	9.93	12.34	12.69	13.05
* aangenomen beukbreedte:	5.10 *											
TOTAAL BRUTO OPPERVLAKTE	35.64	41.42	48.96	54.81	61.21	71.20	79.49	88.13	94.89	108.03	114.96	122.11

Figuur 5.1. Huishoudenstypen in samenhang met woonactiviteiten

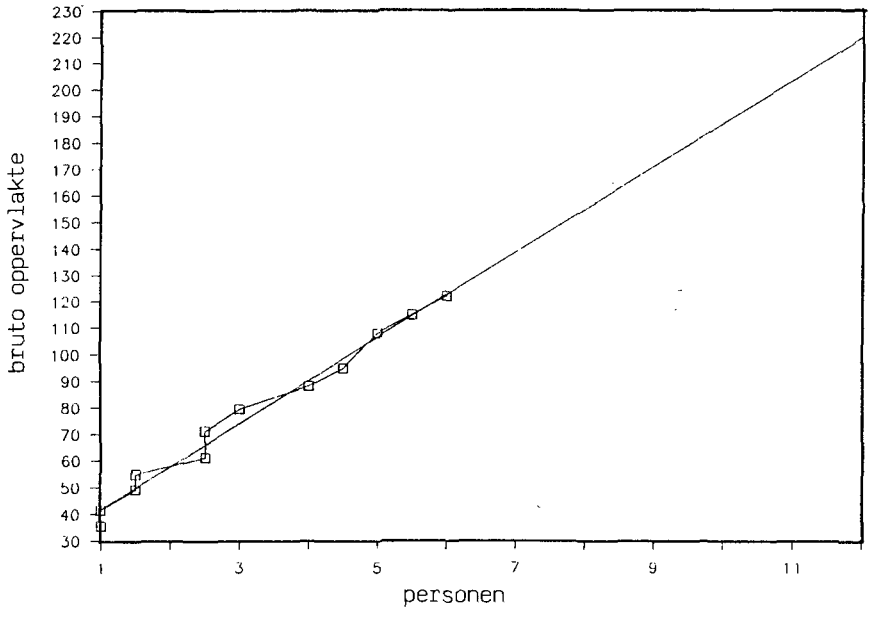
Een tweede punt is de plaats van een toilet binnen respectievelijk ten opzichte van een woning. De nieuwbouwvoorschriften vereisen alleen voor grote woningen dat een toilet binnen de woning aanwezig moet zijn. In kleine woningen kan een toilet onder bepaalde voorwaarden ook in gemeenschappelijk gebruik worden genomen.
In het geval van bestaande woningen moet derhalve worden afgezien van een eis dat een toilet binnen de woning is opgenomen. Dit zou immers betekenen dat meer wordt geëist dan de nieuwbouwvoorschriften.
De commissie is van mening dat een toiletruimte ten minste via besloten verkeerruimten bereikbaar moet zijn. Een toiletruimte die alleen via de buitenlucht is te bereiken voldoet niet aan de minimale te stellen gebruikseisen.
Volgens de systematiek van het Bouwbesluit betekent dit dat een toiletruimte hetzij in een woning hetzij in een woongebouw moet zijn opgenomen.

Volgens de commissie is het niet noodzakelijke maximale afstanden vast te leggen tussen de woning en de toiletruimte. Het aantal toiletten is daarentegen is wel een punt van regeling. Er kan niet worden toegestaan dat een onbeperkt aantal woningen gebruik moet maken van één toiletruimte. De benadering die in het Bouwbesluit is gevolgd, dan wil zeggen het aantal toiletten relateren aan de bruto oppervlakte van de woningen die daarop zijn aangewezen, kan worden overgenomen. Deze eis geldt dan eveneens binnen een woning.

In het rapport "woontechnische bepalingen in het Bouwbesluit" dat is opgesteld ter onderbouwing van de eisen voor nieuwbouw is een serie woonprogramma's ontwikkeld voor verschillende huishoudensvormen. Het overzicht van huishoudenstypen en de daarbij behorende minimale oppervlakten voor woonfuncties is weergegeven in figuur 5.1. Op basis van deze woonprogramma's is een relatie te bepalen tussen het aantal personen en de bruto oppervlakte die daarbij minimaal noodzakelijk is. In figuur 5.2. is dit verband aangegeven. Ten behoeve van de onderbouwing van een oppervlaktemaatstaf is het van belang te constateren dat er, globaal genomen, een lineaire relatie bestaat tussen het aantal personen en de bruto oppervlakte die daarbij noodzakelijk is.
Een regressie-berekening toont aan dat de volgende formule kan worden gehanteerd:

bruto oppervlakte = 25 m2 + (aantal personen * 16.5 m2)

Voorgesteld wordt deze rekenkundige relatie als onderlegger te gebruiken voor het vaststellen van oppervlakte-normen voor toiletruimte en eventueel andere voorzieningen. De commissie stelt voor een grens van 180.0 m2 aan te houden als maximum bruto oppervlakte bij één toiletruimte. Volgens de berekeningsformule zullen dan in het uiterste geval 9 à 10 personen op deze voorziening zijn aangewezen.
Deze maatstaf komt op hoofdlijnen overeen met de eisen die zijn opgenomen in de Model-Bouwverordening Logiesgebouwen [7]. Het maximaal aantal logieseenheden dat gebruik kan maken van één toilet is gesteld op zeven, waarbij kan worden uitgegaan van een bezetting van één en in minder gevallen twee personen.



Figuur 5.2. Relatie tussen aantal personen en bruto oppervlakte

Minimale eisen ten aanzien van de maatvoering van een toilet zijn theoretisch moeilijk te bepalen. De grens tussen een, qua afmetingen, bruikbare en onbruikbare ruimte is afhankelijk van de vormgeving van de ruimte, de plaats van de toiletpot e.d. Volgens de commissie zou in beginsel kunnen worden volstaan met de eis dat een toiletruimte afsluitbaar moet zijn. Onder deze term wordt dan verstaan afsluitbaar tijdens gebruik.

De uitgangspunten van deregulering wijzen dit soort algemene omschrijvingen af als beoordelingsnormen. Op zich is dit begrijpelijk omdat dergelijke eisen niet objectief meetbaar zijn.
Om deze reden is, naast de eis met betrekking tot de afsluitbaarheid, gekozen voor een oppervlakte-eis die meetbaar is. Op grond van een analyse van minimale plaatsings- en gebruiksruimten is vastgesteld dat een netto oppervlakte van 0.70 m2 (gemeten op 1.50 m van de vloer) met een minimale breedte van 0.7 m onder bepaalde condities aanvaardbaar is. Aan de hoogte behoeven volgens de commissie geen eisen te worden gesteld.

Tenslotte de inrichtingseisen. De eis dat een closetpot moet zijn aangesloten op een riolering is vanuit het oogpunt van hygiëne onontbeerlijk. Elders in het Bouwbesluit zullen eisen ten aanzien van de uitvoering ervan moeten worden opgenomen. Een afvoer moet dus worden vereist.
Het overnemen van de eis met betrekking tot een waterspoelinrichting wordt eveneens gezien als een elementaire voorziening. Deze voorwaarde kan worden gesteld omdat de plaats van een toiletruimte binnen een gebouw is verzekerd.

Voorstel:
Ten minste één toiletruimte per 180.0 m2 bruto vloeroppervlakte. Deze ruimte moet in een woning respectievelijk in een woongebouw zijn gelegen en in het laatste geval vanaf de toegang van de woning bereikbaar zijn via besloten gemeenschappelijke verkeersruimten.

De netto oppervlakte van een toiletruimte moet minimaal 0.70 m2 zijn, met een minimale breedte van 0.7 m. Verder geldt de eis dat de ruimte afsluitbaar moet zijn (tijdens gebruik). Een closetpot moet zijn voorzien van een afvoer en een waterspoelinrichting.

5.4.3. Badruimte

Nieuwbouw-eisen:
Binnen een woning moet ten minste één afzonderlijke en afsluitbare badruimte aanwezig zijn. Deze ruimte mag worden samengevoegd met een toilet bij woningen tussen 56.0 en 140.0 m2 bruto oppervlakte.

De oppervlakte moet minimaal 1.6 m2 zijn, met een breedte van ten minste 0.9 m en een vrije hoogte van minimaal 2.25 m.

Een badruimte moet een badkuip, douchebak of -plaats bevatten alsmeden een wastafel. Deze attributen moet zijn aangesloten op een afvoer. Bovendien moet boven bad of douche en boven de wastafel een kraan aanwezig zijn, die is aangesloten op de drinkwaterleiding.

De mogelijkheid van uitplaatsen van een badruimte is beperkt tot woningen die kleiner zijn dan 56.0 m2. Is dit het geval dan geldt een oppervlakte-eis van 140.0 m per badruimte. Aan de bereikbaarheid van een gemeenschappelijk badruimte zijn dezelfde eisen gesteld als voor de gemeenschappelijke toiletruimte namelijk: via gemeenschappelijke verkeersruimten; binnen 25.0 m en niet hoger of lager van 1.50 m van de toegang van de woning.

Overwegingen:
Voorschriften ten aanzien van een badruimte binnen of bij de woning zijn pas recentelijk in de normstelling opgenomen. De eis dat een aparte ruimte in de woning aanwezig moet zijn is voor het eerst gesteld in 1952 (Ontwerp Landelijke Model-Bouwverordening).
De commissie is van mening dat het kwaliteitsniveau voor bestaande woningen wel moet voorzien in een adequate wasgelegenheid maar dat niet kan worden vereist dat deze voorziening is opgenomen in een aparte ruimte die alleen daarvoor bestemd is. Het zijn op de eerste plaats functionele overwegingen die aan deze benadering ten grondslag liggen. Daarnaast spelen vanzelfsprekend de consequenties voor de voorraad mee.

Onder een wasgelegenheid wordt verstaan een plaats binnen een woning of woongebouw die is voorzien van een tappunt en een afvoer. De uitvoering kan verschillend zijn: badkuip, douche, lavet, wastafel.
Een aanrecht zou in principe aan deze voorwaarden kunnen voldoen, maar deze situatie is nauwelijks acceptabel vanuit het oogpunt van hygiëne. Een andere voorziening die binnen de hierboven genoemde omschrijving past is een handenwasbakje. Deze is echter als wasgelegenheid niet of onvoldoende bruikbaar.
Om te voorkomen dat op dit punt onduidelijkheid bestaat met betrekking tot de voorzieningen die geschikt c.q. ongeschikt zijn, verdient het aanbeveling in de toelichting op het Bouwbesluit de voorzieningen met naam en toenaam te noemen die in combinatie met een wasgelegenheid kunnen worden gebruikt.

Evenals de voorgestelde regeling voor toiletten kan het aantal wasplaatsen worden bepaald op basis van de bruto oppervlakte van de woning(en) die daarvan gebruik maken. Vanuit functionele overwegingen zijn er geen redenen af te wijken van de oppervlaktemaatstaf van 180.0 m2.

De plaats van een wasplek kan ook op dezelfde wijze worden geregeld als de toiletruimte. Dat wil zeggen dat niet wordt uitgesloten dat een wasgelegenheid zich buiten de woning bevindt, maar dat deze dan via besloten gemeenschappelijke verkeersruimten bereikbaar moet zijn.

Deze gekozen benadering sluit niet uit dat een toilet en wasgelegenheid worden gecombineerd in één ruimte. De voorwaarde die aan het toilet is gesteld met betrekking tot de netto oppervlakte en het kunnen afsluiten tijdens gebruik, geldt ook in dit geval. Nadere eisen op dit punt zijn niet noodzakelijk.

Voorstel:
Ten minste één wasgelegenheid per 180.0 m2 bruto vloeroppervlakte, welke ten minste moet zijn voorzien van een een kraan die is aangesloten op het drinkwaternet en een afvoer. In de toelichting op het Bouwbesluit exact aangegeven welke voorzieningen wel en niet in aanmerking komen. Volgens de commissie voldoen een wastafel, lavet, douche en badkuip.
Indien de wasgelegenheid buiten de woning is gelegen moet deze vanaf de toegang van de woning bereikbaar zijn via besloten gemeenschappelijke verkeersruimten.

5.4.4. Bergruimte

Nieuwbouw-eisen:
Binnen een woning moet een afsluitbare bergruimte zijn opgenomen met een netto oppervlakte van ten minste 0.5 m2 en een vrije hoogte van 2.1 m.
Daarnaast moet een van de buiten de woning toegankelijke, afsluitbare buitenberging aanwezig zijn met een oppervlakte van ten minste 6.0 % van de bruto oppervlakte van een woning of 3.5 m2. De vrije hoogte boven deze oppervlakte moet 2.1 m bedragen.

Overwegingen:
Een woning wordt in principe niet ongeschikt voor bewoning geacht indien een bergruimte voor fietsen, gereedschap e.d. in of buiten de woning ontbreekt. Het stellen van eisen op dit punt kan in de praktijk leiden

tot aanzienlijke complicaties, omdat de mogelijkheden veelal ontbreken om deze extra bergruimte bij bestaande woningen aan te brengen.
Een afzonderlijke kleine ruimte voor het opbergen van huisraad e.d. is in het verleden altijd in de normen opgenomen. De bouwkundige consequenties van een verplichting zullen dan ook geen problemen opleveren. De commissie is van mening dat het stellen van eisen op dit punt vanuit functionele overwegingen aan te bevelen is om te voorkomen dat het verblijfsgebied als bergplaats voor huisraad maar ook voor afval moet worden gebruikt. Voorgesteld wordt een kleine afsluitbare bergruimte te eisen met een netto oppervlakte van 0.30 m2 en een hoogte van minimaal 1.65 m. Ten aanzien van de plaats van deze bergruimte worden geen eisen gesteld.

Voorstel:
Tot een woning moet behoren een afsluitbare bergruimte met een netto oppervlakte van minimaal 0.30 m2 en een hoogte van ten minste 1.65 m2.

5.4.5. Buitenruimte

Nieuwbouw-eisen:
Bij een woning moet een niet-besloten buitenruimte behoren die rechtstreeks vanuit de woning toegankelijk is. Bij woningen die kleiner zijn dan 56.0 m2 mag deze buitenruimte gemeenschappelijk zijn, mits bereikbaar via gemeenschappelijke verkeers- en verblijfsruimten.

De netto oppervlakte van een buitenruimte moet ten minste 4.5 % zijn van de bruto oppervlakte van de daarop aangesloten woningen. De breedte loodrecht op de gevel is minimaal 1.3 m en de vrije hoogte 2.1 m.

Overwegingen:
De aanwezigheid van een balkon, terras, tuin etc. wordt door de commissie niet als een altijd noodzakelijke voorziening bij een woning beschouwd. Het ontbreken van een buitenruimte kan derhalve geen aanleiding voor een aanschrijving tot het treffen van voorzieningen. Daar komt bij dat het stellen van een dergelijke eis voor de bestaande voorraad tot aanzienlijke en veelal onoplosbare praktische problemen zal leiden. De commissie stelt dan ook voor geen eisen op te nemen in het Bouwbesluit voor bestaande woningen.

Overigens zal er bij renovaties en verbouwingen naar gestreefd moeten worden, indien daartoe mogelijkheden zijn, wel een buitenruimte te verwezenlijken. De systematiek van de nieuwe regelgeving staat dit toe.

Voorstel:
Geen eisen stellen aan de buitenruimte voor bestaande woningen.

5.5. De voorschriften met betrekking tot verblijfsgebieden en verblijfsruimten

Naast de ruimte voor de basisvoorzieningen van een woning, is er een vloeroppervlakte die in beginsel bestemd is voor algemene verblijfsfuncties zoals zitten, eten en slapen.
De voorschriften die in het Ontwerp-Bouwbesluit aan deze ruimten zijn gesteld wijken qua systematiek af van de bouwregelgeving die tot dusver is gehanteerd. Het Bouwbesluit gaat uit van de "vrije indeelbaarheid" van woningen, dat wil zeggen dat geen gedetailleerde eisen worden gesteld die het gebruik c.q. de indeling van een woning regelen. Een consequentie van deze benadering is dat niet langer eisen kunnen worden gesteld aan afzonderlijke vertrekken met een specifieke gebruiksfunctie.
Deze benadering zal, uitgaande van de onlosmakelijke koppeling tussen de delen van het Bouwbesluit, eveneens gelden voor de voorschriften die gesteld kunnen worden aan bestaande woningen.

In het Bouwbesluit voor de nieuwbouw van woningen zijn een aantal regels opgenomen die de bruikbaarheid van de vloeroppervlakte met een algemene verblijfsfunctie garanderen. In het kort komt de gevolgde systematiek op het volgende neer:
Een woning moet kunnen beschikken over een verblijfsgebied met een bepaalde oppervlakte. Onder dit begrip wordt verstaan het gebied dat voldoet aan een aantal bruikbaarheidsnormen ten aanzien van oppervlakte, hoogte en breedte. De vereiste oppervlakte is gekoppeld aan de grootte van de totale woning. Een deel van het verblijfsgebied mag onderdeel zijn van een gemeenschappelijk verblijfsgebied.
Een tweede voorwaarde is dat binnen deze oppervlakte een minimale woonplek moet zijn opgenomen. Het verblijfsgebied moet dus plaats bieden aan een ruimte met een netto oppervlakte aan bepaalde afmetingen voldoet.

Als een indeling binnen het verblijfsgebied wordt uitgewerkt, moet deze voldoen aan een aantal regels. Het aantal verblijfsruimten dat binnen een bepaalde oppervlakte kan worden opgenomen is gebonden aan een maximum. Verder zijn een aantal eisen gesteld aan minimale afmetingen en oppervlakte van de verblijfsruimten.

5.5.1. Het verblijfsgebied van een woning

Nieuwbouw-eisen:
Over ten minste 45.0 % van de bruto vloeroppervlakte van een woning moet een verblijfsgebied aanwezig zijn met een minimum van 24.0 m2. Het verblijfsgebied moet aan de volgende eisen voldoen:
- minimale oppervlakte van gedeelten 5.0 m2;
- breedte minimaal 1.8 m;
- hoogte minimaal 2.4 m.

Binnen het verblijfsgebied van een woning moet een netto oppervlakte kunnen worden geplaatst van de volgende afmetingen:
3.3 x 3.3 m bij woningen kleiner dan 56.0 m2;
3.6 x 3.6 m bij woningen die groter zijn.

Ten hoogste 25.0 % van deze oppervlakte mag opgenomen zijn in een gemeenschappelijk verblijfsgebied op voorwaarde dat 18.0 m2 binnen elke afzonderlijke woning resteert. Dit gemeenschappelijke verblijfsgebied moet via een besloten verkeersruimte bereikbaar zijn.

Overwegingen:
Een gebouw kan volgens de commissie niet als een woning worden beschouwd als daarin niet een ruimte is opgenomen die gebruikt kan worden voor normale woonactiviteiten. Met andere woorden: een gebouw waarin deze oppervlakte ontbreekt is ongeschikt voor bewoning.

Bij het vastleggen van minimale eisen op dit punt kan gebruik worden gemaakt van het begrip verblijfsgebied. Daarnaast dienen dan eisen te worden gesteld aan de vormgeving van deze vloeroppervlakte. Een alternatief is alleen eisen te stellen aan één of meerdere vertrekken (verblijfsruimten) maar zal leiden tot een wat geforceerde relatie met de voorschriften voor nieuwbouw. De commissie heeft een keuze gemaakt voor het regelen van minimale normen volgens de eerste benadering.

De meetafspraken voor het vaststellen van de grootte van een verblijfsgebied die zijn ontwikkeld voor nieuwbouw houden rekening met vier aspecten:
a. de minimale vrije hoogte;
b. de minimale breedte;
c. de minimale oppervlakte van delen van het verblijfsgebied.
d. een plaats voor een matje van bepaalde afmetingen binnen het verblijfsgebied resp. verblijfsruimte;

ad a. De nieuwbouw-eisen gaan uit van een vrije hoogte van 2.4 m boven de vloeroppervlakte van het verblijfsgebied. In de praktijk komen minder hoge vertrekken regelmatig voor. Het overnemen van de hoogtemaat voor nieuwbouw betekent dat delen van de voorraad niet zullen voldoen. Het is belangrijk vast te stellen dat een te ruime eis op dit punt niet alleen zal inhouden dat kleine woningen worden aangeschreven maar dit dezelfde effecten kan inhouden voor grotere woningen. Immers als de plafondhoogte binnen een woning lager is dan 2.4 m kan binnen de aanwezige ruimte geen verblijfgebied worden aangegeven, dat voldoet aan de gestelde eisen. Als aan de grootte van het verblijfsgebied eisen worden gesteld kan dit een aanschrijving tot gevolg hebben.
De commissie meent dat dit soort oneigenlijke effecten moeten worden vermeden. De vrije hoogtemaat zal derhalve op een uiterste minimum grens moeten worden gesteld. Het niet voldoen aan deze hoogtemaat is dan op zich een reden voor aanschrijven. Voorgesteld wordt 2.25 m aan te houden als de minimale hoogte boven het verblijfsgebied.

ad b. Naast de hoogtemaat geldt in de voorschriften voor nieuwbouw een minimale breedte voor het vastleggen van het verblijfsgebied. Het verblijfsgebied moet in alle richtingen voldoen aan de gegeven breedte-maat. Deze afmeting heeft alleen betrekking op wanden met een constructieve functie en de wanden van de vaste basisvoorzieningen.
Een eis met betrekking tot de vrije breedte is noodzakelijk voor de bepaling van de oppervlakte van het verblijfsgebied en kan dus niet achterwege blijven.
De minimale breedte zal overeen moeten komen met de minimale breedte van een vertrek. Deze is in de navolgende subparagraaf gesteld op 1.5 m.

ad c. De maatbepaling van het verblijfsgebied sluit niet uit dat een totaal oppervlakte is samengesteld uit verschillende delen. De minimum oppervlakte van elk van deze delen komt in voorschriften voor nieuwbouw overeen met de minimale oppervlakte van een vertrek. Deze

doorkoppeling is logisch omdat daarmee wordt bereikt dat delen van het verblijfsgebied altijd als vertrekken kunnen worden gebruikt.
Voorgesteld wordt voor bestaande woningen dezelfde benadering te volgen. Dit houdt in dat delen van het verblijfsgebied in oppervlakte overeen moeten komen met de minimale oppervlakte van een verblijfsruimte bijvoorbeeld een slaapkamer. In de volgende paragraaf is deze oppervlaktemaat gesteld op 4.0 m2.

ad d. Door het vereisen van een netto oppervlakte binnen het verblijfsgebied wordt in de nieuwbouwvoorschriften de aanwezigheid van een adequate woonplek verzekerd. Deze vloeroppervlakte kan dus niet onbeperkt worden versnipperd in kleine en nauwe ruimten.
Bij de onderbouwing van de eisen voor nieuwbouw is voor een vierkante hoofdvorm gekozen om daarmee een minimale woningbreedte te garanderen. Als gewerkt wordt met een zelfde benadering voor de bestaande bouw zullen de afmetingen van een dergelijke vrije woonplek aanmerkelijk lager moeten zijn dan de eisen die zijn gesteld in de nieuwbouwvoorschriften. Als we uitgaan van voorkomende praktijksituaties zal de grens op ca. 2.4 à 2.5 m moeten worden gelegd. De commissie is van mening dat een vrije ruimte met een oppervlakte van ca. 6.0 m2 onder de maat is om een minimale bruikbaarheid van een woonplek te waarborgen.
Voorgesteld wordt uit te gaan van een rechthoekige oppervlakte van 7.5 m2 met minimale breedte van 2.4 m. Het is volgens de commissie redelijk te veronderstellen dat binnen een woning een ruimte van deze afmetingen minimaal aanwezig moet zijn.

Resumerend kan worden gesteld dat een woning moet beschikken over een verblijfsgebied, dat moet voldoen aan de volgende voorwaarden:
- vrije hoogte van ten minste 2.25 m;
- minimale breedte in elke richting van 1.5 m;
- oppervlakte van delen minimaal 4.0 m2.
- minimale aaneengesloten netto oppervlakte van 7.5 m2 met een breedte van 2.4 m.

De vraag resteert wat de oppervlakte van het verblijfsgebied per woning minimaal moet zijn. Het nieuwbouw-voorschrift waarin de verhouding is geregeld tussen de grootte van de woning en het daarin aanwezige verblijfsgebied, is voor bestaande woningen moeilijk toepasbaar. Het stellen van een dergelijk voorschrift is niet wenselijk omdat het feitelijk gebruik van woningen niet in harde eisen is vastgelegd.

De functionele grondslag voor te stellen eisen is binnen dit onderzoek gebaseerd op de minimaal benodigde oppervlakte die nodig is voor bewoning; dat wil zeggen bewoning door één persoon. Via het definiëren woonactiviteiten met de noodzakelijke attributen kan invulling worden gegeven aan deze oppervlakte-eis.

Bij het vaststellen van een minimale oppervlakte voor het verblijfsgebied is uitgegaan van de volgende woonsituatie:

- Een gecombineerde woon-, eet-, en slaapruimte, waarin ook een kookplek in de vorm van een open keuken is opgenomen. Zowel de minimale als maximale bezetting is 1 persoon. Er is gerekend op 2 bezoekers.
  De volgende functies zijn binnen het verblijfsgebied opgenomen:
  * zitten 3 personen
  * eten 3 personen
  * koken
  * slapen 1 persoon
  * wasgelegenheid (wastafel)
  * entree
  * verwarming (gekozen is voor een radiatorstrook)

Basisvoorzieningen waarvan de afmetingen zijn vastgelegd zoals de toiletruimte, berging en meterkast zijn per definitie niet opgenomen in de oppervlakte van het verblijfsgebied.

Voor elk van de genoemde woonfuncties is een functiegebied opgesteld, waarbij gebruik is gemaakt van attributen met een eigen plaatsingsruimte en een benodigde gebruiksruimten. In bijlage 1.a. zijn de functies in samenhang met het ruimtegebruik uitgewerkt. De functiegebieden komen in beginsel overeen met de aannames die zijn gehanteerd voor nieuwbouw maar zijn qua attributen geminimaliseerd. De optelling van oppervlakten van de functiegebieden resulteert in 15.4 m2.

Bij het combineren van functiegebieden geldt het principe dat gebruiksruimten elkaar mogen overlappen. Plaatsingsruimten van attributen daarentegen mogen niet met elkaar samenvallen en mogen bovendien niet overeenkomen met de gebruiksruimten van andere attributen. Als we vanuit deze condities de functiematjes combineren in één ruimte ontstaat een totaal oppervlakte die kleiner is dan de som van de afzonderlijke oppervlakten van de functiegebieden. Dit is als volgt te verklaren:

Bij de rangschikking van functiegebieden binnen een ruimte ontstaat een extra oppervlakte die nodig is voor de schakeling van functies de zogeheten "overmaat". Daarentegen is ook een reductie mogelijk doordat gebruiksruimten elkaar kunnen overlappen. De reductie aan ruimte blijkt groter te zijn dan de benodigde overmaat.
In bijlage 1.a. zijn twee uitwerkingsvarianten opgenomen: de oppervlakte van de rechthoekige variant is 15.1 m2 en van de meer specifieke L-vormige variant 14.7 m2.
Ervan uitgaande dat de laatste hoofdvorm een uitzondering vormt binnen de woningvoorraad, kan worden gesteld dat de minimale oppervlakte van een verblijfsgebied op basis van deze aannames rond 15.0 m2 zal liggen. Voorgesteld wordt deze oppervlakte-eis over te nemen.

Deze oppervlakte komt overeen met de eisen die de huidige Model-Bouwverordening stelt aan 1-kamer wooneenheden. Deze eenheden moeten kunnen beschikken over een gemeenschappelijke keuken van ten minste 5.0 m2. Het aantal wooneenheden dat hiervan gebruik mag maken is in feite onbegrensd.
Ook de eisen die door de jaren heen zijn gesteld aan de oppervlakte van het hoofdwoonvertrek corresponderen met de voorgestelde eis.

Een tweede vraag die in dit kader kan worden gesteld is welk aandeel van de minimale oppervlakte van het verblijfsgebied mag worden uitgeplaatst ? De volgende redenering is hierbij gevolgd:
Binnen een niet-zelfstandige woning moeten een aantal functies zijn opgenomen, wil nog sprake zijn van een woning en niet van een kamer binnen een woning.
Uitgaande van de hierboven genoemde lijst zijn de volgende functie als kenmerkende activiteiten te beschouwen:
* zitten voor 3 personen
* slapen 1 persoon
* entree
* verwarming.

De functies koken, eten en wassen zijn dus buiten de woning geplaatst. Hierbij is ervan uitgegaan dat een centrale kookgelegenheid aanwezig met een eetplek en verder is aangenomen dat er een gemeenschappelijke badruimte is. Zou worden afgezien van de functies zitten respectievelijk slapen, dan is er volgens de commissie geen sprake meer van een woning.

Het uitplaatsen van de kook-, eet- en wasfuncties moet op enkele punten worden gecorrigeerd binnen de woning. De eettafel die bij zelfstandige woning is opgenomen, fungeert ook als schrijf- c.q. leestafel voor de bewoner. De mogelijkheid hiertoe moet aanwezig blijven; met andere woorden een kleine schrijftafel moet als functiegebied worden toegevoegd.
Verder is ook een opstelplaats nodig voor een koffiezetapparaat alsmede een kleine voorraadkast voor levensmiddelen.
In bijlage 1.b. is een opsomming gegeven van de minimale functiegebieden bij een woning met gemeenschappelijke voorzieningen. De totale oppervlakte daarvan is 11.0 m2.

Voorgesteld wordt de mogelijkheid van een verblijfsgebied buiten de woning niet uit te sluiten maar wel te eisen dat ten minste 11.0 m2 binnen de woning aanwezig blijft. Overigens geldt voor het verblijfsgebied binnen de woning nog steeds dat deze oppervlakte het woonmatje van 7.5 m2 moet kunnen bevatten.

Voorstel:
Een woning moet de beschikking hebben over een verblijfsgebied met een oppervlakte van ten minste 15.0 m2, waarvan 11.0 m2 binnen de woning aanwezig moet zijn. Het verblijfsgebied moet aan de volgende voorwaarden voldoen:
- vrije hoogte van ten minste 2.25 m;
- minimale breedte in elke richting van 1.5 m;
- oppervlakte van delen minimaal 4.0 m2;
- minimale aaneen gesloten netto oppervlakte van 7.5 m2 met een breedte van ten minste 2.4 m.

5.5.2. Vertrekken of verblijfsruimten

Nieuwbouw-eisen:
Een verblijfsruimte moet een oppervlakte hebben van ten minste 5.0 m2, een breedte van 1.8 m en een vrije hoogte van 2.4 m. Bovendien moet een van de verblijfsruimten in een woning de minimale afmetingen van het woonmatje kunnen bevatten.
Het aantal verblijfsruimten is afhankelijk gesteld van de grootte van het verblijfsgebied. Bij een verblijfsgebied dat groter is dan 30.0 m2 zijn twee verblijfsruimten mogelijk en voor elke 7.0 m2 daarboven is één verblijfsruimte extra mogelijk.

Overwegingen:
Het verblijfsgebied dat minimaal vereist is, kan nog op verschillende manieren zijn opgedeeld in vertrekken. Als geen grens wordt gesteld aan de oppervlakte en afmetingen van ruimten, die als verblijfsruimten zijn ingericht kunnen ontoelaatbare situaties ontstaan. Onacceptabele situaties kunnen ook ontstaan als ruimten buiten het verblijfsgebied in gebruik worden genomen voor verblijfsfuncties.
De commissie is van mening dat oppervlakten en afmetingen van ruimten die voor algemene woonfuncties bestemd zijn aan een minimum moeten worden gebonden. Methodisch gezien is het belangrijk dat er een onlosmakelijke koppeling is tussen verblijfsruimten en het verblijfsgebied. De meetafspraken moeten zodanig zijn dat het verblijfsgebied altijd alle verblijfsruimten bevat.

Bij de uitwerking zijn drie aspecten van belang:
- de hoogtemaat;
- de oppervlakte;
- de breedte.

De vrije hoogte van een verblijfsruimte zal gelijk of kleiner moeten zijn dan de hoogtemaat die wordt gesteld voor het verblijfsgebied (2.25 m). Het reduceren van deze maat is uit functioneel oogpunt niet wenselijk. Het voorstel is dan ook de genoemde maat over te nemen als minimale hoogte-eis voor een verblijfsruimte.

De minimale oppervlakte van een verblijfsruimte is voor de nieuwbouwsituatie gesteld op 5.0 m2. Minimalisering van het woonprogramma dat als onderlegger is gebruikt voor de vaststelling van deze oppervlakte laat zien dat deze oppervlakte onder bepaalde condities teruggebracht kan worden tot 4.0 m2. Als referentie is een slaapvertrek gebruikt. Deze oppervlakte-maat correspondeert met minimale oppervlakte van delen van het verblijfsgebied. Dit houdt in dat een kamer van deze afmetingen in de berekening van de oppervlakte van het verblijfsgebied wordt meegenomen.

De minimale breedte bij deze oppervlakte kan worden gesteld op 1.5 m. Binnen deze maat kan een bed van 0.9 m met een normale gebruikszône van 0.6 m worden geplaatst. Het handhaven van de breedte-maat van 1.8 m is voor bestaande bouw niet wenselijk.

Een ander punt van overweging is de capaciteitsformule voor het aantal vertrekken binnen de oppervlakte van het verblijfsgebied. Het minimale verblijfsgebied van 15.0 m2 kan in principe worden ingedeeld in twee vertrekken waarvan het grootste vertrek minimaal 7.5 m2 moet zijn met daarin het woonmatje.
De commissie is van mening dat deze situatie geen aanleiding behoeft te zijn voor ingrijpen via een aanschrijving. Voor het functioneel gebruik maakt het weinig uit of de woonactiviteiten zijn verdeeld over één of twee ruimten met een gezamelijke oppervlakte van 15.0 m2.
Overigens is deze benadering in lijn met de definitie van verblijfsgebied waarin wordt toegestaan dat de ruimte binnen de woning is opgesplitst in twee delen. Ook het voorstel tot uitplaatsing van een deel van de oppervlakte van het verblijfsgebied (4.0 m2) laat geen andere conclusie toe.

Voorstel:
Een verblijfsruimte moet een oppervlakte bevatten van ten minste 4.0 m2 met een vrije hoogte van 2.25 m en een breedte van minimaal 1.50 m.

5.6. De voorschriften met betrekking tot overige voorzieningen en opstelplaatsen

De eisen met betrekking tot de basisvoorzieningen en de verblijfsruimten c.q. het verblijfsgebied hebben betrekking op oppervlakten en afmetingen en de inrichting die onlosmakelijk met deze ruimten is verbonden.
Het Ontwerp-Bouwbesluit noemt echter ook een aantal technische voorzieningen die minder plaatsgebonden zijn. Het gaat hierbij om de volgende attributen:
- aanrecht,
- kooktoestel,
- wasapparatuur,
- stooktoestel,
- warm-watertoestel.

Een aanrecht kan worden gezien als een bouwkundige voorziening. De overige voorzieningen zijn installatie-technisch van aard. Van belang is te constateren dat in het Ontwerp-Bouwbesluit geen expliciete eis wordt gesteld met betrekking tot de aanwezigheid van de technische apparaten. Wel is een

opstelplaats van bepaalde afmetingen voorgeschreven en tevens is aangegeven waar deze opstelplaats wel en niet kan worden gesitueerd.

5.6.1. Aanrechtblad

Nieuwbouw-eisen:
Binnen één van de verblijfsruimten moet een aanrechtblad zijn opgenomen dat voldoet aan de volgende afmetingen:
- breedte 0.6 m;
- lengte 1.5 m bij woningen met een bruto oppervlakte van minder dan 56.0 m2;
- lengte 2.1 m bij overige woningen.

De opstelplaats van een aanrecht moet buiten het vereiste "woonmatje" zijn gesitueerd op een afstand van ten minste 0.6 m, gemeten loodrecht op het aanrecht Een aanrecht mag in gemeenschappelijk gebruik worden genomen, met andere woorden buiten de woning zijn geplaatst. Voorwaarde hierbij is dat deze is opgenomen in een gemeenschappelijke verblijfsruimte. De voorgeschreven lengte is in dit geval 2.1 m.

Een aanrecht moet zijn voorzien van een spoelbak, die is aangesloten op een rioleringsstelsel. Boven de spoelbak moet een kraan zijn die is aangesloten op het drinkwaternet.

Overwegingen:
Uit het oogpunt van hygiëne en gezondheid is het volgens de commissie noodzakelijk dat de aanwezigheid van een aanrechtblad in de voorschriften voor bestaande bouw wordt vastgelegd.

Het Ontwerp-Bouwbesluit gaat ervan uit dat een aanrechtblad binnen en buiten de woning kan liggen, mits de opstelplaats is opgenomen in een verblijfsruimte. Hiermee wordt dan bereikt dat een aanrecht niet is opgenomen in ruimten die qua functie (badkamer, toilet) of qua afmetingen (ruimten die niet worden aangemerkt als verblijfsgebied c.q. -ruimten) ongeschikt zijn. Indien een aanrechtblad elders in een woongebouw is geplaatst, is bovendien verzekerd dat deze bereikbaar is via gemeenschappelijke verkeersruimten.

Het handhaven van de koppeling tussen de plaats van het aanrechtblad en een verblijfsruimte zou voor bestaande woningen betekenen dat een aanrecht altijd moet zijn opgenomen in een ruimte van minimaal 4.0 m2. De commissie is van mening dat een dergelijke eis voor de

bestaande bouw buiten proporties is. De totale netto oppervlakte die nodig is voor een aanrechtblad en kooktoestel inclusief gebruiksruimte bedraagt ca. 2.5 m2. Er is dus een onevenwichtige relatie tussen de grootte van een verblijfsruimte en het minimale ruimtegebruik van de kookfuncties.
In plaats van de koppeling aan een verblijfsruimte kan worden overwogen de opstelplaats voor een aanrecht te relateren aan het verblijfgebied. Uitgaande van de voorgestelde meetafspraken, betekent dit voorschrift dat een aanrechtblad zich altijd in een ruimte bevindt, waarvan de breedte tussen constructieve wanden minimaal 1.5 m is en de hoogte ten minste 2.25 m. De oppervlakte-eis van 4.0 m2 geldt dan alleen als de keuken zich in een afgezonderd deel van het verblijfsgebied bevindt.
Deze voorwaarden kunnen volgens de commissie zonder grote problemen aan de plaats van het aanrechtblad worden gekoppeld. Daarbij moet overigens wel de kanttekening worden gemaakt dat deze hoogte-eis enigzins verschilt van de eisen die aan het begin van de eeuw aan bijkeukens werden gesteld. In deze periode was 2.20 m toegestaan.

De eis dat een opstelruimte voor een aanrecht binnen het verblijfsgebied niet mag samenvallen met het "woonmatje", kan zondermeer worden overgenomen. De oppervlakte en afmetingen van het "woonmatje" zijn immers niet berekend op een functievermenging. Voorgesteld wordt geen verdere eisen te stellen, dat wil zeggen geen verplichte bufferzône tussen de netto oppervlakte van het "woonmatje" en het aanrecht.

Het Ontwerp-Bouwbesluit staat toe dat een aanrechtblad binnen een woongebouw gemeenschappelijk wordt gebruikt. Aan het aantal woningen dat is aangewezen op één aanrecht worden geen eisen gesteld. Deze redenering is eveneens gevolgd in de huidige regelgeving. De Model-Bouwverordening eist voor wooneenheden een gemeenschappelijke keuken, maar stelt geen eisen aan het aantal eenheden dat hiervan gebruik maakt.
De afmetingen van een aanrechtblad zijn in het Ontwerp-Bouwbesluit daarentegen wel gerelateerd aan de grootte van woningen. Als het aanrecht zich binnen een woning bevindt, zijn twee lengten mogelijk. De minimale lengte van een aanrecht, dat bestemd is voor gemeenschappelijk gebruik, komt overeen met de grootste afmetinen van een aanrecht binnen een woning.

De commissie ziet geen bezwaren een dergelijke methodiek voor bestaande woningen over te nemen. De oppervlaktegrens van 56.0 m2 die in het Ontwerp-Bouwbesluit wordt gehanteerd gaat uit van bewoningsvormen van maximaal 2 à 3 personen. Voor deze categorie kleine woningen kunnen de eisen die aan een aanrecht worden gesteld overeen komen met de eisen die in de Model-Bouwverordening worden gesteld aan een kitchenette. Een aanrecht moet dan een minimale lengte hebben van 0.70 m en een breedte van 0.40 m.
Voorgesteld wordt voor bestaande woningen, waarvan de bruto oppervlakte groter is dan 56.0 m2, de afmetingen te stellen op een breedte van ten minste 0.5 m en een lengte van ten minste 1.25 m (0.7 + 0.55 m). Dezelfde eis kan gelden voor een aanrecht waarvan meerdere woningen gebruikmaken.

Ten aanzien van de uitrusting moeten volgens de commissie de eisen die voor de nieuwbouw worden gesteld, gehandhaafd blijven. Dit betekent dat geëist moet worden dat een aanrechtblad is voorzien van een spoelbak, een kraan (aangesloten op het drinkwaternet) en een afvoer op het openbaar riool of anderzijds.

Voorstel:
In het verblijfsgebied van een woning respectievelijk van een woongebouw moet ten minste één aanrechtblad zijn opgenomen. De opstelruimte mag niet overeen komen met de netto oppervlakte van 7.5 m2 binnen een woning.
De minimale afmetingen zijn als volgt:
- 0.7 m lang en 0.4 m indien de totale bruto oppervlakte van de woning of woningen die daarvan gebruikmaken kleiner is dan 56.0 m2;
- 1.25 m lang en 0.5 m breed in alle andere gevallen.

Een aanrechtblad moet een spoelbak bevatten, die is aangesloten op een afvoer. Boven de spoelbak moet een kraan zijn die is aangesloten op het drinkwaternet.

5.6.2. Kooktoestel

Nieuwbouw-eisen:
Een opstelruimten voor een kooktoestel van 0.6 x 0.6 m moet zich met het aanrecht in een verblijfsruimte bevinden. Indien de keukenvoorziening buiten de woning is geplaatst, geldt de eis dat één opstelplaats voor elke 210.0 m2 bruto oppervlakte van de aangesloten woningen aanwezig moet zijn.

Overwegingen:
Een woning zonder kookvoorziening behoeft niet persé als ongeschikt voor het wonen te worden gekenmerkt. In bejaardenwoningen is het bijvoorbeeld niet ongebruikelijk dat een klaargemaakte maaltijd wordt rondgebracht. Deze redenering zou kunnen betekenen dat een opstelplaats voor een kooktoestel niet wordt vereist voor bestaande woningen.

Indien een kooktoestel echter wel voorkomt, ligt het voor de hand dat uit het oogpunt van bruikbaarheid en veiligheid wel eisen worden gesteld. Voorkomen moet worden dat een opstelplaats wordt gekozen die risico's kan opleveren, bijvoorbeeld door onvoldoende hoogte boven het fornuis. Eveneens moet worden vermeden dat de gekozen opstelplaats samenvalt met voorzieningen die voor andere functies zijn bestemd zoals de minimale oppervlakte van het aanrecht.

De benadering die in de regelgeving kan worden vastgelegd zou kunnen inhouden dat pas eisen worden gesteld aan de plaats en afmetingen van een kooktoestel als deze daadwerkelijk aanwezig is. De commissie is echter geen voorstander van een dergelijke voorschriften. Het is moeilijk te controleren of een woning op dit punt voldoet omdat moet worden aangetoond dat een kooktoestel aanwezig is. Wellicht komt daarmee ook de veiligheid in gevaar omdat kooktoestellen die in gebruik zijn op een plaats die niet voldoet aan de eisen flexibel of verborgen worden opgesteld.
Omdat bovendien de bouwkundige complicaties van een algehele verplichting gering zijn, wordt voorgesteld wel een eis ten aanzien van de opstelplaats op te nemen voor bestaande woningen.

De eisen met betrekking tot de plaats van een kooktoestel kunnen overeen komen met de eisen die worden gesteld aan een aanrecht. Dit houdt in dat een opstelplaats moet zijn opgenomen in het verblijfsgebied van een woning respectievelijk van een woongebouw, maar niet mag samenvallen met de "woonmat".
In verband met de bruikbaarheid verdient het aanbeveling dat een kooktoestel naast of in de buurt van een aanrecht ligt, mits de opstelplaats niet overeenkomt met het minimaal vereiste deel van het aanrecht.

Als wordt uitgegaan van een 4-pits kookplaat moeten de horizontale afmetingen van de opstelplaats in het algemeen worden gesteld op minimaal 0.55 x 0.55 m. Voorgesteld wordt voor woningen die kleiner zijn dan

56.0 m2 een kleinere opstelplaats voor te schrijven namelijk 0.4 x 0.4 m2. Deze afmetingen corresponderen met de minimale breedte van een aanrecht.

Voor bestaande woningen is het in principe voldoende dat één opstelplaats binnen een woongebouw aanwezig is. De relatie tussen het aantal opstelplaatsen en de bruto oppervlakte van de aangesloten woningen behoeft niet in eisen te worden vastgelegd.

Voorstel:
Elke woning moet kunnen beschikken over een opstelplaats voor een kooktoestel nabij een aanrecht. De opstelplaats moet binnen het verblijfsgebied van een woning respectievelijk een woongebouw zijn gesitueerd, maar mag niet samenvallen met de netto oppervlakte van 7.5 m2 en evenmin met de minimale lengte van het aanrechtblad
De voorgeschreven afmetingen zijn minimaal:
- 0.4 x 0.4 m indien de totale bruto oppervlakte van de woning of woningen die daarvan gebruikmaken kleiner is dan 56.0 m2;
- 0.55 x 0.55 m in overige gevallen.

5.6.3. Wasapparatuur

Nieuwbouw-eisen:
In of bij een woning moet ten minste één opstelplaats zijn voor wasapparatuur met een netto oppervlakte van 1.0 m2, een breedte van 0.8 m en een vrije hoogte boven die oppervlakte van 2.1 m. Een opstelplaats voor een wasmachine mag zich niet in een verblijfsruimte bevinden.
Toegestaan wordt dat de wasapparatuur zich buiten een woning bevindt. In dat geval moet de opstelplaats in een gemeenschappelijke wasruimte zijn gelegen en één plaats aanwezig zijn per 210.0 m2 van het totaal van de bruto oppervlakte van de aangesloten woningen. De netto oppervlakte van de gemeenschappelijke wasruimte moet ten minste 0.5 % zijn van de bruto oppervlakte van de aangesloten woningen met een minimum van 2.0 m2.

Overwegingen:
Een wasmachine wordt door de commissie vanuit het oogpunt van bruikbaarheid niet beschouwd als een elementaire voorziening waarover een woning moet kunnen beschikken. Bovendien moet worden vastgesteld dat de voorschriften op dit gebied nog betrekkelijk jong zijn. In de Model-Bouwverordening van 1965 werden nog geen eisen gesteld ten aanzien van de plaats van een

wasmachine. Dit impliceert dat bij grote delen van de voorraad tijdens de nieuwbouw geen rekening is gehouden met een dergelijke voorziening.
De commissie ziet om deze redenen af van het stellen van voorschriften op dit punt.

Voorstel:
Geen eisen voor bestaande woningen met betrekking tot de opstelplaats voor wasapparatuur.

5.6.4. Stooktoestel

Nieuwbouw-eisen:
Het Ontwerp-Bouwbesluit eist ten minste één opstelplaats voor verwarmingsapparatuur binnen de woning of in een buitenberging, tenzij de woning is aangesloten op blok- of stadsverwarming. De opstelplaats mag niet in een toilet- of badruimte of in een binnenberging zijn gesitueerd.

Overwegingen:
Verwarmingstoestellen komen in de bestaande woningbouw in talloze varianten voor. Het stellen van voorschriften aan de plaats en afmetingen van een opstelplaats voor een stooktoestel zal altijd consequenties hebben voor delen van de voorraad, tenzij de normen een zeer algemeen en laag niveau worden gesteld. In het laatste geval is het effect van het voorschrift verwaarloosbaar.
De commissie ziet derhalve af van het stellen van voorschriften op dit punt.
Naar de mening van de commissie dient overigens uit het oogpunt van gezondheid een eis te worden opgenomen waarmee wordt verzekerd dat een woning kan worden warmgestookt onder bepaalde condities. In het Ontwerp-Bouwbesluit ontbreekt een dergelijk voorschrift.

Voorstel:
Geen voorschriften voor bestaande bouw met betrekking tot de opstelplaats voor een verwarmingstoestel. Wel dienen eisen te worden gesteld aan het kunnen warmstoken van een woning respectievelijk woongebouw.

5.6.5. Warm-watertoestel

Nieuwbouw-eisen:
Een woning moet beschikken over een opstelplaats voor een warm-watertoestel tenzij deze gecombineerd is met een stooktoestel of tenzij er een warm-watervoorziening voor meerdere woningen beschikbaar is.
De opstelplaats moet binnen de woning of in een buitenberging zijn opgenomen. Een plaats in een toilet-, badruimte of binnenberging is niet toegestaan.

Overwegingen:
Een warm-watervoorziening kan niet worden beschouwd als een elementaire voorziening die binnen of bij een bestaande woning noodzakelijk is. Volgens de commissie moet dan ook worden afgezien van het stellen van eisen aan de opstelplaats.

Voorstel:
Geen eisen voor bestaande bouw met betrekking tot een opstelplaats voor een warm-watertoestel.

5.7. Voorschriften met betrekking tot de verkeersruimten

De drie clusters van voorschriften die hiervoor zijn behandeld hebben betrekking op afzonderlijke ruimten en voorzieningen. In deze paragraaf worden de eisen beschreven die aan verkeersruimten kunnen worden gesteld. Het gaat daarbij om vier trajecten:
- Vanaf openbare weg naar en de toegang tot een woning respectievelijk tot een woongebouw .
- Vanaf de toegang van een woning in een woongebouw naar gemeenschappelijke ruimten en voorzieningen.
- Vanaf de toegang tot een woning naar ruimten en voorzieningen binnen de woning.

5.7.1. Traject tussen openbare weg en toegang tot een woning respectievelijk woongebouw

aspect: Aard van de toegang

Nieuwbouw-eisen:
Het Ontwerp-Bouwbesluit stelt alleen technische eisen aan de bereikbaarheid van de toegang van een woongebouw c.q. woning. Er zijn geen voorschiften opgenomen die zich uitspreken over de relatie met andere bestemmingen

Overwegingen:
De bereikbaarheid van de toegang tot een woning is in de Model-Bouwverordening in artikel 83 vastgelegd. Woningen en wooneenheden mogen niet uitsluitend toegankelijk zijn vanuit een andere woning, een bedrijfsruimte, een bergplaats of een garage. Vrijstelling kan worden verleend van deze bepaling in het geval van dienstwoningen. Het gaat dan vooral om een combinatie van een bedrijfsruimte en een woning.

De commissie is van mening dat een bestaande zelfstandige woning, die als zodanig is geregistreerd in principe moet beschikken over een vrije toegang vanaf de openbare weg. Hetzelfde geldt voor een woongebouw. Een entree via een bijgebouw zoals een berging of garage wordt niet als onacceptabel beschouwd. Conform de huidige voorschriften zou bovendien een uitzondering moeten worden gemaakt voor woningen in combinatie met een bedrijfsruimte. De voorschriften in het Bouwbesluit zouden echter een toegang via andere woningen moeten uitsluiten. Voorgesteld wordt een dergelijk artikel op te nemen.

Voorstel:
Woningen mogen vanaf de openbare weg niet uitsluitend bereikbaar zijn via een andere woning.
De voorschriften voor nieuwbouw zullen moeten worden aangevuld met een artikel van deze strekking. Overwogen kan worden in deze voorschriften een toegang via andere bestemmingen (winkels, bedrijfsruimten) uit te sluiten.

aspect: Gemeenschappelijke verkeersruimten

Nieuwbouw-eisen:
Onder een woongebouw wordt volgens de begripsbepalingen verstaan een gebouw waarin twee of meer woningen zijn gelegen, die uitsluitend zijn te bereiken door gemeenschappelijke verkeersruimten. Gemeenschappelijke verkeersruimten moeten een vrije doorgang verschaffen van 1.1 m bij een hoogte van 2.1 m.

Overwegingen:
De hiervoor geformuleerde eis dat vermeden moet worden dat een woning uitsluitend toegankelijk is via andere woningen, geldt eveneens voor het traject vanaf de voordeur van een woongebouw naar de toegang tot de woning. De commissie is van mening dat de formulering die in het Ontwerp-Bouwbesluit is gebruikt toepasbaar is

voor bestaande woningen. Dat wil zeggen dat de toegang van een woning binnen een woongebouw bereikbaar moet zijn via gemeenschappelijke verkeersruimten.

De laagste eisen die in het verleden zijn gesteld aan gemeenschappelijke gangen, gaan uit van een minimale breedte van 0.80 m en een hoogte van minimaal 2.1 m. Woningbouwplannen die op basis van deze normen zijn gebouwd zijn voor wat dit aspect betreft vrijwel ongewijzigd gebleven.
Uit functioneel oogpunt is de genoemde breedte en hoogte niet onaanvaardbaar. Mede met het oog op de bouwkundige consequenties van hogere eisen, wordt voorgesteld deze waarden aan te houden.

Voorstel:
De toegang tot woningen in woongebouwen moet bereikbaar zijn via gemeenschappelijke verkeersruimten met een breedte van ten minste 0.8 m en een hoogte van ten minste 2.1 m.

aspect: Het overbruggen van hoogteverschillen

Nieuwbouw-eisen:
Artikel 5 regelt het overbruggen van hoogteverschillen, zowel tussen vloeren van een woning of woongebouw en het omliggende terrein als tussen vloeren onderling. Bij hoogteverschillen die groter zijn dan 0.21 m (maximum afmeting van een optrede) moet een trap of hellingbaan worden toegepast. In een woongebouw met een bruto oppervlakte van meer dan 4000 m2 moet volgens artikel 38 een lift aanwezig zijn. Dit geldt ook voor woongebouwen waarvan de toegang tot woningen hoger ligt dan 12.5 m boven het straatniveau. Als een lift is vereist mogen geen hoogteverschillen van meer dan 0.02 m in het traject tussen het omliggende terrein en de toegang tot de woning aanwezig zijn, die niet zijn overbrugd door een hellingbaan. De maximale stijghoogte daarvan is gesteld op 1.50 m.

Overwegingen:
Met de voorschriften voor nieuwbouw wordt beoogd dat de toegang tot een woning bereikbaar is via een trap en in het geval van hoge of grote woongebouwen via een lift, eventueel in combinatie met hellingbanen. Uit het oogpunt van bruikbaarheid is het kunnen bereiken van de toegang van een woning een functionele eis die volgens de commissie ook aan bestaande gebouwen moet worden gesteld. De verplichting dat hoge of grote woongebouwen

moeten zijn voorzien van een lift kan vanwege de bouwkundige en de daarmee samenhangende kostenconsequenties niet worden overgenomen in het kwaliteitsniveau voor bestaande woningen.
Bij een moeilijk te overbruggen hoogteverschil zal dan echter wel een trap aanwezig moeten zijn. Voorgesteld wordt het maximaal toelaatbare hoogteverschil zonder trap gelijk te stellen aan de maximale hoogte van een optrede. In het Ontwerp-Bouwbesluit wordt deze maat op maximaal 0.21 m gesteld.

De eis tot aanwezigheid van een trap kan in principe in alle situaties worden gesteld, ook als een lift of hellingbaan aanwezig is. Alleen een korte hellingbaan kan uit het oogpunt van veiligheid en bruikbaarheid als een gelijkwaardige voorziening worden beschouwd.

Voorstel:
De toegang tot een bestaande woning moet vanaf het omliggende terrein bereikbaar zijn zonder dat hoogteverschillen van meer dan 0.21 m moeten worden overbrugd. Zijn deze er wel dan dient een trap aanwezig te zijn. De normen die hierbij gelden zullen uit het oogpunt van veiligheid moeten worden bepaald.

5.7.2. Traject vanaf de toegang van een woning in een woongebouw naar gemeenschappelijke ruimten en voorzieningen

Nieuwbouw-eisen:
Het verblijfgebied dat door meerdere woningen wordt gebruikt, alsmede de gemeenschappelijke voorzieningen moeten vanaf de toegang van de aangesloten woningen kunnen worden bereikt via een besloten gemeenschappelijke verkeersruimte.

Overwegingen:
Uit het oogpunt van een minimale bruikbaarheid moet volgens de commissie eenzelfde voorschrift worden gesteld aan bestaande woningen. Opgemerkt moet worden dat deze benadering overeenkomt met de strekking van de voorschriften die in het verleden golden voor wooneenheden.

Voorstel:
Integraal overnemen van het nieuwbouwvoorschift op dit punt

5.7.3. Traject vanaf de toegang tot een woning naar ruimten en voorzieningen binnen de woning.

Nieuwbouw-eisen:
Een verblijfsgebied respectievelijk een verblijfsruimte moet vanaf de toegang van de woning bereikbaar zijn zonder dat een toilet-, badruimte of berging behoeft te worden betreden.

Overwegingen:
Indien een woning niet voldoet aan de hierboven genoemde voorwaarden is niet alleen de bruikbaarheid in het geding maar ook de veiligheid, in verband met vluchtwegen. De commissie is van mening dat deze voorschriften onverkort van toepassing kunnen worden verklaard op bestaande woningen.

Voorstel:
Voor bestaande woningen dezelfde eisen hanteren als voor nieuwbouw.

6. SLOTOPMERKINGEN

De voorgenomen wijzigingen in de regelgeving kunnen op een aantal punten verstrekkende gevolgen hebben voor het juridisch instrumentarium dat kan worden ingezet ten behoeve van de volkshuisvesting. De meest wezenlijke verandering ten opzichte van de huidige regelgeving is dat de algemene criteria waarop thans kan worden aangeschreven, zullen worden omgezet in een stelsel van expliciete en toetsbare normen.
Het instrumentarium, waarover gemeenten kunnen beschikken om in te grijpen in situaties die uit het oogpunt van volkshuisvesting verbetering behoeven, wordt daarmee ingeperkt. Immers de huidige regelgeving staat in beginsel toe dat wordt aangeschreven op onderdelen van woningen, die niet voldoen aan het kwaliteitsniveau van de nieuwbouw. De gemeente beoordeelt in eerste instantie of er sprake is van strijdigheid met de bouwvoorschriften en hanteren daarbij eigen beoordelingscriteria.
Met de herziene Woningwet en het Bouwbesluit wordt beoogd een landelijk uniform en objectief meetbaar stelsel van normen te creëren, op basis waarvan kan worden aangeschreven. Het niveau van de voorschriften komt overeen met de onbewoonbaarheidsgrens. Gemeenten zijn gehouden aan deze voorschriften, dat wil zeggen dat geen andere beoordelingsnormen kunnen worden gehanteerd dan de eisen die zijn opgenomen in het Bouwbesluit. Daarbij moet overigens wel worden opgemerkt dat ook uit "andere hoofde" dan strijdigheid met het Bouwbesluit kan worden aangeschreven. Het gaat dan vooral om zaken die niet in de centrale voorschriften zijn vastgelegd.

In de hedendaagse praktijk, met name bij de stelselmatige stadsvernieuwingsaanpak in de grote steden, wordt het aanschrijvingsinstrument gebruikt om eigenaren te dwingen om woningen op een bepaald kwaliteitsniveau te brengen. Met de invoering van de voorgenomen wijzigingen vervalt deze mogelijkheid voor gemeenten indien een woning voldoet aan de normen voor bestaande bouw.
Alleen artikel 15 van de nieuwe Woningwet biedt een mogelijkheid voor aanschrijven tot (geriefs)-verbeteringen, maar dan onder een aantal condities. De commissie is van mening dat deze mogelijkheden te beperkt zijn. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan [** zie ook minderheidsstandpunt op blz. 6].

Hoewel het gebruik van het aanschrijvingsinstrumentarium voor het doorvoeren van kwaliteitsverbeteringen in de bestaande voorraad voorkomt, blijkt uit de jurisprudentie dan deze acties veelal niet worden gehonoreerd. De voorwaarde die is opgenomen in de Woningwet, dat een aanschrijving alleen een noodzakelijke verbetering kan betreffen, verdraagt zich dikwijls niet met al te hoge kwaliteitseisen. In veel gevallen komt het echter niet tot beroepsprocedures, zodat het rendement van de acties gunstig kan zijn. Toch moet worden vastgesteld dat gemeenten zich in het algemeen aarzelend en terughoudend opstellen bij het aanschrijven tot woontechnische verbeteringen.
Een inperking van de wettelijk mogelijkheden tot aanschrijving door het vaststellen van een objectieve ondergrens voor aanschrijvingen zou een betere juridische grondslag kunnen verschaffen aan gemeenten, omdat onzekerheid over de haalbaarheid van een aanschrijving wordt verminderd
Het is vooralsnog onduidelijk hoe in het gemeentelijk aanschrijvingsbeleid met de nieuwe wettelijke voorwaarden zal worden omgegaan. Het expliciet maken van de aanschrijvingsgrens kan mogelijk het effect hebben dat meer wordt aangeschreven omdat direct duidelijk is of een woning voldoet of niet voldoet.
Dit laatste geldt eveneens voor de bewoners. Men kan exact bepalen of een woning voldoet aan de voorschriften en op welke punten tekortkomingen aanwezig zijn. Het is aan te nemen dat het aangegeven kwaliteitsniveau normstellend zal gaan werken in de zin dat gebreken en tekortkomingen zonder overheidsingrijpen worden verholpen. Verder is er voor huurders een duidelijker rechtsgrond voor klachten, hetgeen kan leiden tot een toename van klachten.
Anderzijds kan het voorgenomen stelsel in bepaalde situaties leiden tot een afname van het aantal aanschrijvingen. Het gaat dan met name om veranderingen in het aanschrijvingbeleid in stadsvernieuwingsgebieden. Aanbevolen wordt de effecten van de nieuwe regelgeving vooraf in beeld te brengen.

De rechtszekerheid is een punt van aandacht. Het kwaliteitsniveau voor bestaande woningen dat is voorgesteld, is gebaseerd op hedendaagse opvattingen over de geschiktheid van een woning. Vastgesteld is dat deze normen op een aantal punten hoger zijn dan de nieuwbouw-eisen uit het verleden. Binnen dit onderzoek is niet geanalyseerd wat de effecten zullen zijn van de voorgestelde voorschriften op de nu aanwezige

woningvoorraad. Aanbevolen wordt voor de definitieve vaststelling van de voorschriften voor bestaande woningbouw een toetsing uit te voeren waarin het kwaliteitsniveau van de voorraad wordt afgezet tegen de concept-voorschriften.

Het nu voorgestelde kwaliteitsniveau kan niet worden beschouwd als een vast gegeven. Hedendaagse en toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen zullen van invloed zijn op opvattingen over wonen. Met name de bruikbaarheidsvoorschriften zijn tijdgebonden en kunnen na verloop van tijd verouderen. Voorgesteld wordt periodiek, bijvoorbeeld eens in de tien jaar, een heroverweging te laten plaatsvinden.
Verder is aan te bevelen dat ook de gebruikswaarde van de normen en de systematiek voor het gemeentelijk beleid in een dergelijke evaluatie worden betrokken.

De mogelijkheden van gemeenten om vrijstelling te verlenen van de nieuwbouw-eisen in het geval van aanpassingen en verbouwingen zijn in het wetsvoorstel tot herziening van de Woningwet niet uitgewerkt. De commissie is van mening dat uit het oogpunt van rechtszekerheid objectieve en uniforme criteria moeten worden gebruikt op basis waarvan een vrijstelling kan worden verleend. Aanbevolen wordt deze criteria uit te werken en in het Bouwbesluit op te nemen.

Tenslotte enige kanttekeningen bij de relatie tussen artikel 14 en 15 van de herziene Woningwet. Het eerste artikel is alleen van toepassing op woningen die op onderdelen niet voldoen aan het kwaliteitsniveau voor bestaande woningen. Een uitzondering kan worden gemaakt door "uit andere hoofd" aan te schrijven, maar dit betreft alleen zaken die niet expliciet geregeld zijn in het Bouwbesluit. De bedoeling van artikel 14 is dus in hoofdzaak een kwaliteitsverbetering te bewerkstelligen waarbij het niveau van de woning wordt opgekrikt tot of boven de minimale eisen die aan woningen worden gesteld. De wettelijke mogelijkheden om via aanschrijving tot kwaliteitsverbeteringen te komen, bij woningen die voldoen aan het vastgelegde minimum kwaliteitsniveau, zijn vastgelegd in artikel 15. Via aanschrijvingen die gekoppeld zijn aan geldelijke steun worden gemeenten in staat gesteld een gerichte kwaliteitsverbetering door te voeren. Het doel van deze vorm van aanschrijving is zo dicht mogelijk te komen bij het kwaliteitsniveau voor nieuwbouw. Met andere woorden: de Woningwet biedt op de

aangegeven punten ruimte om bepaalde delen van de voorraad in overeenstemming te brengen met de eisen voor nieuwbouw.

De mogelijkheden die artikel 15 biedt voor een gericht kwaliteitsbeleid zijn volgens de commissie veel te beperkt, zeker vanuit het oogpunt van de huidige aanschrijvingspraktijk.
Dit heeft enerzijds te maken met de afbakening van de aanschrijvingsbevoegdheid tot bepaalde categorieën gesubsidieerde woningen en anderzijds met de beperkte onderwerpen die zijn genoemd. De koppeling met geldelijke steun is op zich logisch maar kan in de praktijk ernstige belemmeringen opwerpen omdat niet iedere gemeente over middelen of contingenten beschikt. Het is voorts onduidelijk waarom de mogelijkheid tot aanschrijving is beperkt tot zeer elementaire voorzieningen. Naar de mening van meerderheid van de commissie zouden alle woontechnische onderwerpen, die expliciet geregeld zijn in voorschriften voor bestaande woningen, in aanmerking moeten kunnen komen voor gesubsidieerde verbetering volgens artikel 15. Het stellen van een ondergrens betekent immers dat de genoemde voorzieningen worden beschouwd als dringend noodzakelijk vanuit het belang van een goede volkshuisvesting. Een gemeente zou op grond van de beschikbare financiële middelen zelf prioriteiten moeten kunnen aanleggen.

Artikel 15 kan volgens de structuur van de regelgeving uitsluitend betrekking hebben op technische eisen tussen het niveau voor bestaande woningen en het nieuwbouw-niveau. Opgemerkt wordt dat de onderwerpen in de Woningwet zijn opgesteld zonder dat duidelijk was welke normen zullen worden gehanteerd in het Bouwbesluit bestaande woningen. Naast een algehele heroverweging zal in ieder geval nog een afstemming moeten plaatsvinden tussen de onderwerpen in lid 3 van artikel 15 en de voorschriften die in het Bouwbesluit bestaande woningen zullen worden opgenomen.

7. LITERATUUR

1. "Herziening van de Woningwet, wetsvoorstel";
   Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; augustus 1988.

2. "Ontwerp-Bouwbesluit deel te bouwen woningen en woongebouwen";
   Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; februari 1988.

3. "Woontechnische bepalingen in het Bouwbesluit";
   DHV Raadgevend Ingenieursbureau bv. januari 1988.

4. "Woningwet"; juli 1962, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 20 december 1984, Stb 667.

5. "Model-Bouwverordening"; 22e supplement;
   Vereniging van Nederlandse Gemeenten; februari 1987.

6. "Actieprogramma deregulering (woning)bouwregelgeving";
   Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; september 1983.

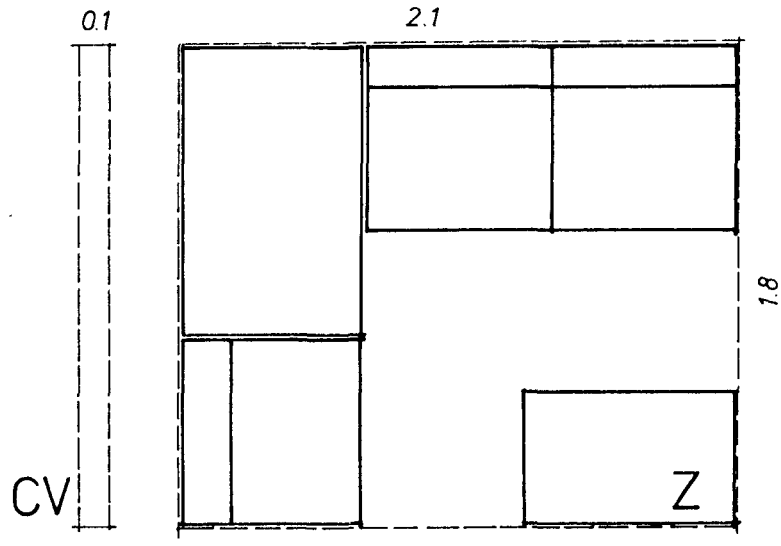
7. "Model-Bouwverordening Logiesgebouwen"; 3e supplement;
   Vereniging van Nederlandse Gemeenten; december 1982.

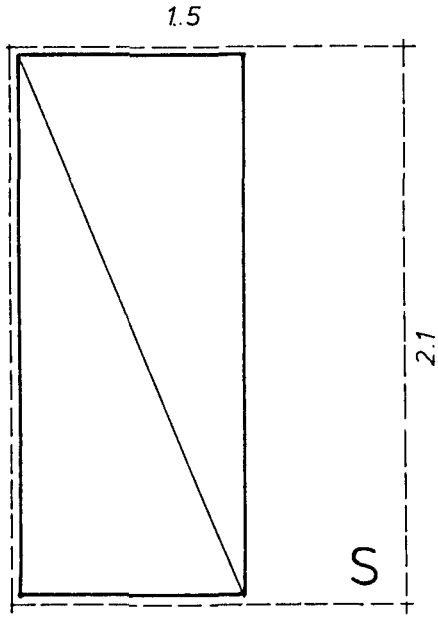
BIJLAGE 1.A.

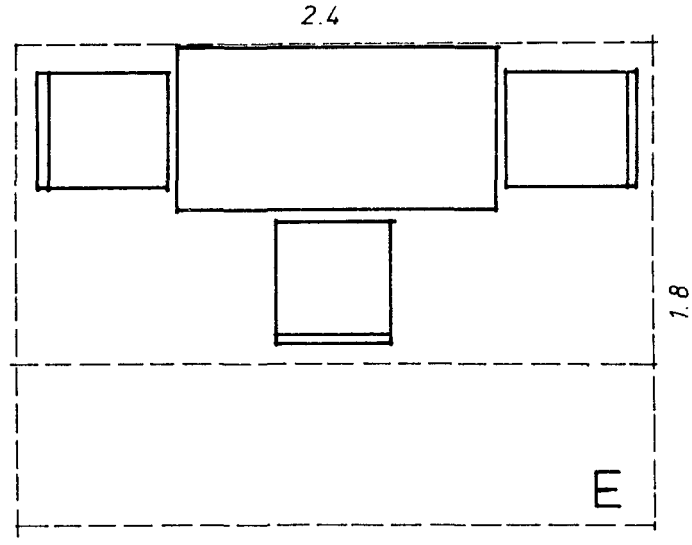
OVERZICHT VAN FUNCTIEGEBIEDEN PER WOONACTIVITEIT

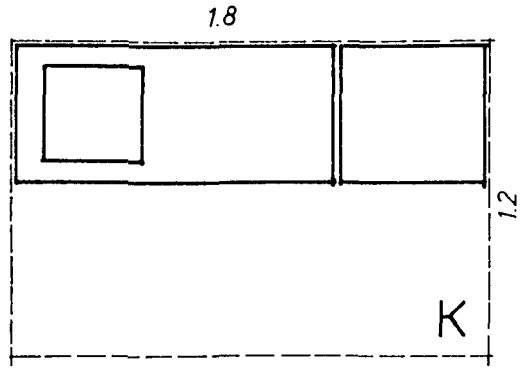
ZELFSTANDIGE WONING

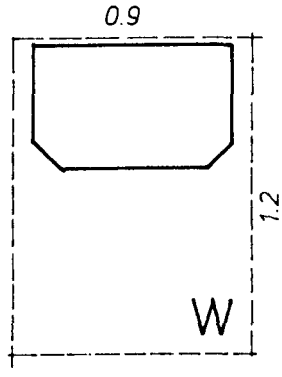
code	breedte	diepte	oppervlakte
ZO	1.80	2.10	3.78
EO	2.40	1.80	4.32
KO	1.20	1.80	2.16
SO	1.50	2.10	3.15
WO	0.80	1.20	0.96
H	0.90	0.90	0.81
CV	0.10	1.80	0.18
totaal			15.36

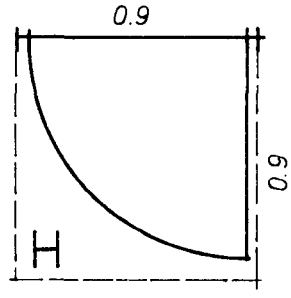






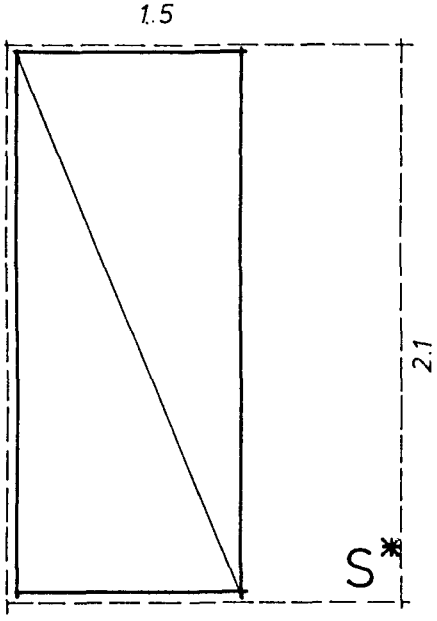


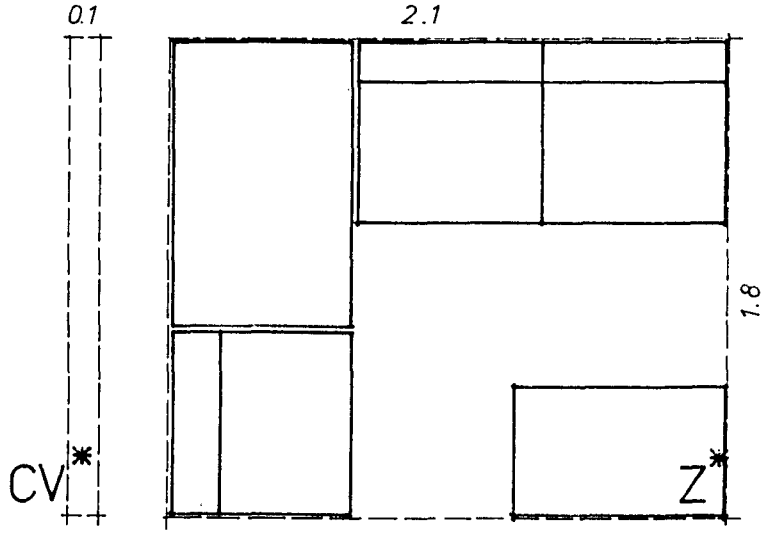


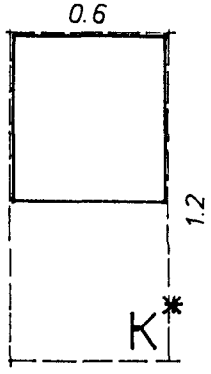


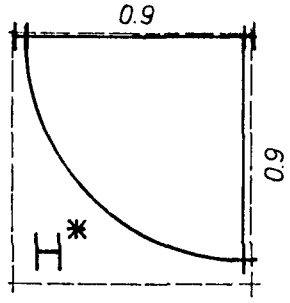
NIET-ZELFSTANDIGE WONING

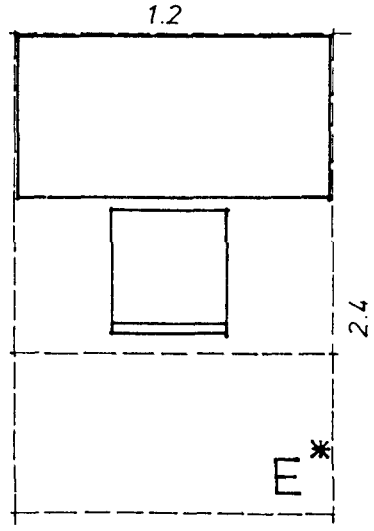
ZO*	1.80	2.10	3.78
EO*	1.20	1.80	2.16
KO*	0.60	1.20	0.72
SO*	1.50	2.10	3.15
H*	0.90	0.90	0.81
CV*	0.10	1.80	0.18
totaal			10.80





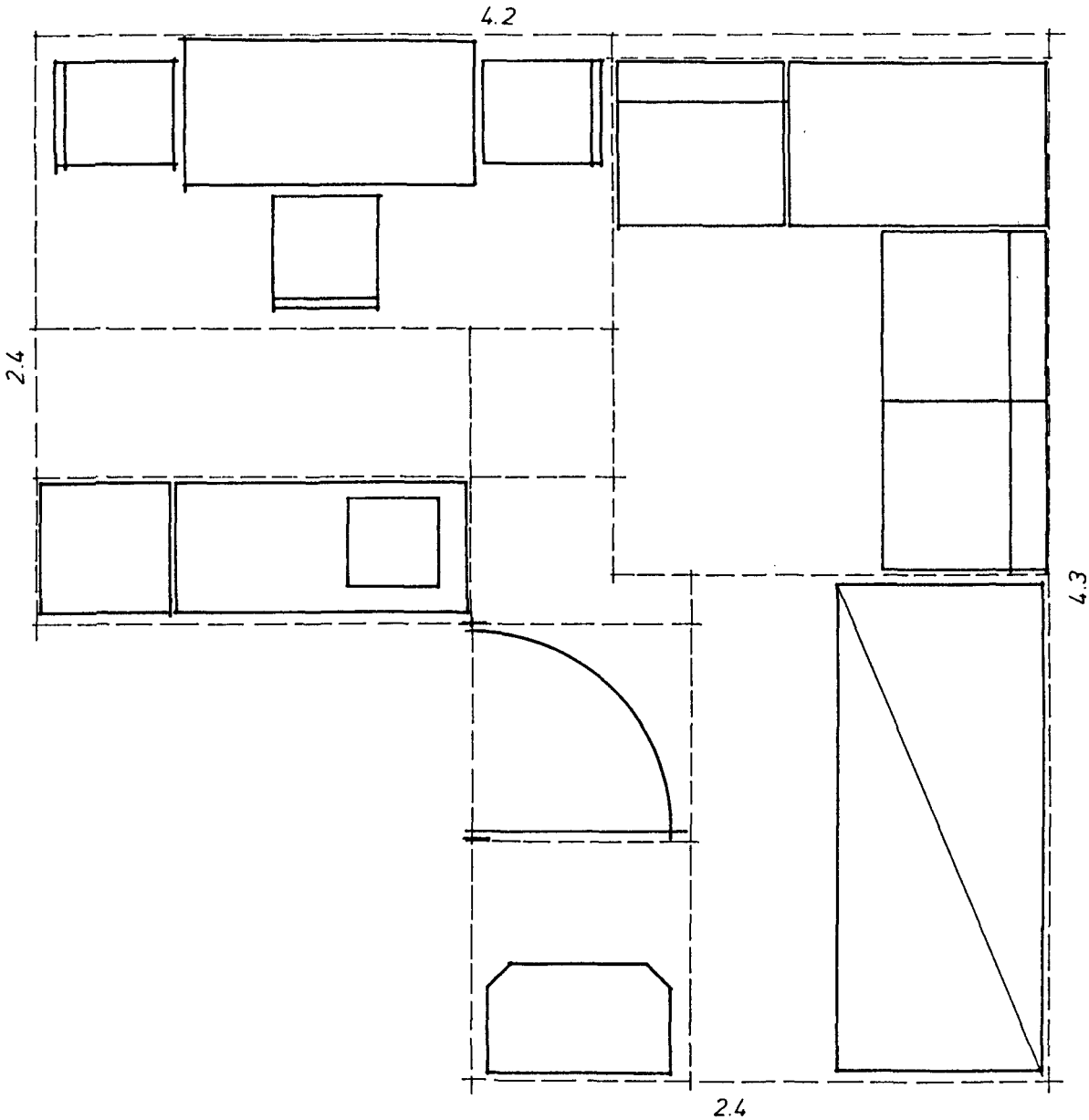




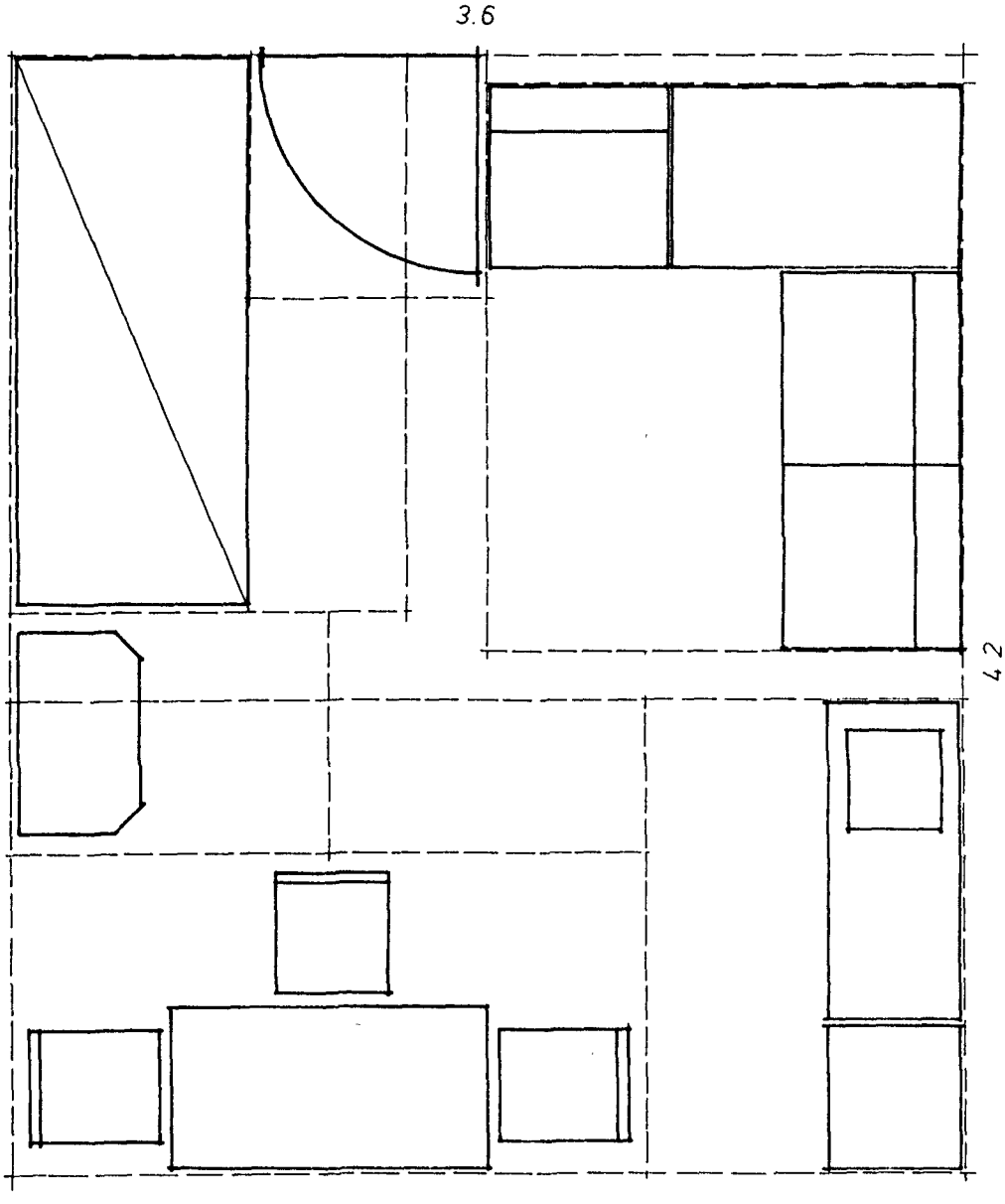


BIJLAGE 1.B.

FUNCTIEMODELLEN VOOR HET VERBLIJFSBEBIED



NETTO OPPERVLAKTE 14.64 m2



NETTO OPPERVLAKTE 15.12 m2

Kennisoverdracht van resultaten uit door de Directie Onderzoek en Kwaliteitszorg opgedragen onderzoek vindt onder meer plaats door het uitbrengen van rapporten. Deze rapporten bevatten hetzij een integrale weergave van de onderzoekresultaten, hetzij een samenvatting daarvan. In onderstaande lijst zijn de publicaties opgenomen die in de afgelopen maanden zijn uitgebracht.
Deze publicaties zijn te bestellen bij de Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen, Bureau Beheer en Distributie, telefoon 070-264201, toestel 2301/2983.

Woningmarkt-onderzoek	**nr**	**datum**	**integr/samenv**
- Nieuwbouwprogrammering 1987	38	88-3	I
- Woningbehoefte-onderzoek dl. 1	40	88-4	I
- Woningbehoefte-onderzoek dl. 2	41	88-4	I
- Woningbehoefte-onderzoek dl. 3	42	88-4	I
- Woningbehoefte-onderzoek dl. 4	43	88-4	I
- Woningbehoefte-onderzoek dl. 5	44	88-4	I
- Woningbehoefte-onderzoek dl. 6	45	88-4	I
- Kamergewijze verhuur zelfstandige woonruimte	46	88-3	I
- Trendrapport beheer en exploitatie deel 1: samenvatting	48	88-4	S
- Trendrapport beheer en exploitatie deel 2: werkverslag	49	88-4	I
- Verbeteringsbehoefteraming 1988-1992	52	88-7	I
- Ontwikkelingen op de woningmarkt 1987	53	88-8	I
- NWR-huurincassobestand 1984-1987	54	88-6	I
- Bewoners stadsvernieuwingsgebieden deelstudie WBO 1985	55	88-9	I
- Vernieuwing in huisvesting en zorg voor ouderen	59	88-9	I
- Gemeentelijk ouderenbeleid	62	88-11	S
- Huisvesting en (gewenste) verhuizingen van oudere huishoudens	63	88-9	I
- Ontwikkelingen op de woningmarkt 1988	65	88-10	I
- Trendrapport woningbehoefte 1988	66	88-10	I
- Open Bouwen Open Wonen	67	88-12	S
- Woningbehoefte-informatie voor marktpartijen	68	89-2	I
- QUATRO, modellen voor analyse en vooruitberekening van de woningvraag naar type en grootte	71	89-2	I
- Landelijk woningmarktprofiel	72	89-2	I
- Landelijk woningmarktprofiel-bijlagen	73	89-2	I

Woningbouw-onderzoek			
- Wonen in een gezond binnenmilieu		88-1	I
- Prestatie-eisen incasseringsvermogen bouwconstructies	28	88-1	I
- Bouwtechnische staat van een flatgebouw in Middelburg	29	88-1	I
- Problemen van woningcomplexen	32	88-1	I
- Woontechnische bepalingen in het Bouwbesluit	34	88-1	I
- De effecten van het Bouwbesluit	35	88-2	I
- Vrije indeelbaarheid van woningen	36	88-2	I
- SROW deel D	37	88-2	I

	nr	datum	integr/samenv
- Klantgericht effectief Bouw- en Woningtoezicht en het Bouwbesluit	33	88-3	I
- Doe-Het-Zelf in de volkshuisvesting	39	88-3	I
- Behoefteraming Meerjarenplan Woningbouw/Stadsvernieuwing 1988-1992	56	88-9	I
- Estimate of needs 1988-1992 Multiyear Housing Construction Plan/Multiyear Urban Renewal Plan	61	88-11	S
- Enquete verbetering eigen woningbezit	64	88-11	I
- Woonkwaliteit van nieuwe woningwetwoningen	70	89-2	S
- Gerealiseerde woningkwaliteit in relatie tot minimale kwaliteit van de voorschriften	76	89-2	S
Bestuurlijk en stedebouwkundig onderzoek			
- Nieuwbouw in bestaand stedelijk gebied 1986	30	88-1	I
- Appartementsrechten	47	88-4	I
- De Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing;invloed van bewoners op het stadsvernieuwingsbeleid	51	88-6	I
- Verhuis- en herinrichtingskostenvergoeding	58	88-10	I
- Bodemverontreiniging	60	88-11	I
- Leefmilieuverordening, stadsvernieuwingsplan en voorkeursrecht:stand van zaken na drie jaar	69	89-2	S
- Nieuwbouw in bestaand stedelijk gebied 1987	77	89-2	I
- Aandachtspunten voor de beoordeling van plannen in bebouwd gebied	79	89-4	I
- Aandachtspunten voor de beoordeling van structuurplannen	80	89-4	I
- Toetsingskader sober en doelmatig bestemmingsplannen uitleggebieden	81	89-4	I
Ondersteunend en verkennend onderzoek			
- Wegwijzer wonen in groepsverband		88-1	I
- Plan van onderzoek 1988	50	88-6	I
- EEG-richtlijnen productenaansprakelijkheid consequenties voor de bouw	31	88-1	I
- TNO-doelsubsidieprogramma Bouwtechniek 1987	57	88-9	I
- Extern onderzoek IHS	74	89-2	S
- Onderzoekprogramma volkshuisvesting 1989	78	89-3	I
- Meerjarenplan onderzoek		89-3	I

produktie en verspreiding:
ministerie van volkshuisvesting,
ruimtelijke ordening en milieubeheer,
centrale directie voorlichting en
externe betrekkingen,
van alkemadelaan 85
2597 AC 's-gravenhage

woningmarkt-onderzoek
ondersteunend en verkennend onderzoek
bestuurlijk en stedebouwkundig onderzoek
woningbouw-onderzoek

VROM 90261/5-89
5811/107