

14.15 uur: Inleiding door ir. M. Liebrechts

DE BOUWTECHNISCHE KWALITEIT VAN DE NAOORLOGSE WOONINGVOORRAAD EN
HET PERSPEKTIEF VAN BEWONERS IN SLECHTE NAOORLOGSE WOONINGEN.

1. Inleiding

Alvorens in te gaan op de bouwtechnische kwaliteit van de naoorlogse woningvoorraad en het perspectief van bewoners in slechte naoorlogse woningen, willen we kort de huidige situatie rond kosten en kwaliteit schetsen.

Voor bewoners staat centraal een 'goede en betaalbare' woning. Dat is ook in eerste instantie de reden dat bewoners meewerken in nieuwbouw- en renovatieprocessen. Want goed en betaalbaar is niet voor alle partijen hetzelfde.

De bemoeienissen van de bewoners beperken zich niet tot allerlei planprocessen. In toenemende mate raken ze ook betrokken bij het beheer en de exploitatie van de woningen, waarbij conflicten m.b.t. het onderhoud (en andere kwaliteitsgebreken) en de kosten van het wonen (huurverhogingen, stookkosten en overige servicekosten) veelal de aanleiding vormen.

Tot nu toe richtte zich de discussie rond kosten en kwaliteit in de woningbouw vooral op de nieuwbouw, een marginaal deel van het woningbestand. Het naoorlogse woningbestand uit de periode '45-'75, de helft van het totale woningbestand, had nauwelijks de belangstelling, terwijl juist hier de laatste jaren woonlastenstijgingen en onderhoudsproblemen spelen.

In het kader van deze studiedag willen we op de volgende vragen nader ingaan:

2. Wat is de kwaliteit van de naoorlogse woningvoorraad? Met welke kwaliteitsgebreken hebben we in de praktijk te maken? Welke woningen betreft het, waarbij we denken aan woongebouwtype, bouwsystemen en bouwperiode?
3. Waardoor worden de kwaliteitsgebreken veroorzaakt? Hierbij zal nader ingegaan worden op de procesfactoren: ontwerp, uitvoering en beheer. Tevens zal ter illustratie het aspekt vocht nader belicht worden, omdat dit kwaliteitsaspect in ca 20% van de woningen speelt en veelal zonder argumenten door andere partijen verklaard wordt uit de wijze van gebruik.
4. Wat zijn de gevolgen voor het wonen? Afzonderlijke aspecten die hierbij belicht worden zijn het woongerief (woonkwaliteit), de woonlasten en de verhouding huurder-verhuurder.
5. Het perspectief voor bewoners in slechte naoorlogse woningen? Hierbij zullen de volgende aspecten nader bekeken worden:
 - wat is het huidige perspectief voor bewoners gezien de financiële regelingen van de overheid voor het opheffen van de gebreken (mG 83-57) en wat moet er gewijzigd worden?
 - wat moet er gezien de oorzaken van de gebreken gewijzigd worden in de huidige kwaliteitsbewaking tijdens ontwerp en uitvoering bij nieuwbouw en renovatie? Van oplossingsgericht naar procesgerichte kwaliteitsbewaking.
 - en welke vorm moet de onderhoudsaanpak hebben, zodat bewoners controle kunnen uitoefenen op die aspecten, die voor een 'goede en betaalbare' kwaliteit van belang zijn?

2. Wat is de kwaliteit van de naoorlogse voorraad?

De gegevens zijn (grotendeels) gebaseerd op de praktijkervaringen van Stichting Bouwhulp.

De kwaliteitsgebreken beperken zich niet alleen tot de woningen gebouwd in de periode 1945-1975. Ook nieuwbouw en gerenoveerde woningen vertonen veelal allerlei tekortkomingen.

Woningvoorraad '45-'75.

Voor een 17-tal projekten, gebouwd in de periode 1948-1975, hebben we de kwaliteitsgebreken op een rij gezet. Hieruit kunnen we konstaten dat de gebreken vooral betrekking hebben op:

- Onvoldoende tochtisolatie. Oorzaak gebreken aan timmerwerk aanwezigheid houtrot, slecht sluitende ramen en deuren en kieren t.p.v. aansluiting kozijnen met omringende konstrukties. Gevolgen zijn minder behaaglijke woning en verhoging stookkosten.
- Onvoldoende vochtisolatie. Met betrekking tot de oorzaken is het belangrijk onderscheid te maken tussen systeembouw en traditioneel gebouwde woningen. Bij de systeembouw wordt het veelal veroorzaakt door de aanwezigheid van 'koudebruggen'. Verder spelen in beide situaties lekkages (dak) en condensatie t.g.v. gebrekkige ventilatie een rol.
- Gebreken aan de gevel, het dak en de kanalen.

Daarnaast hebben we de projekten opgesplitst in een 3-tal categorieën:

- woningen met lokale verwarming;
- woningen met individuele cv-installatie, en
- woningen met kollektieve cv-installatie.

In de zestiger jaren zijn in een aantal kompleksen cv-installaties aangebracht, die op dit moment gebreken vertonen en leiden tot ekstra hoge woonlasten. De stookkosten zijn niet zelden 20 à 50% hoger dan zou moeten en vallen buiten de subsidieregelingen. In een ander onderzoek, waarbij een 11-tal stookkostenonderzoeken met elkaar vergeleken worden en het woningen betreft uit de periode 1958 t/m 1971, kunnen we zowel gebreken aan bouw (tochtwering, ventilatie) als installatie konstaten.

Nieuwbouw (na 1970 tot nu)

In de praktijk beperken zich de kwaliteitsgebreken niet tot oudere woningen. Ook in de nieuwbouw komen we een skala van problemen tegen. Voor een 17-tal projekten, gebouwd in de periode 1972 t/m 1981, hebben we de gegevens gesystematiseerd.

Als eerste resultaat kunnen we konkluderen dat gebreken aan oppervlakte- en afwerkingskwaliteit het meest voorkomt (67%). Vochtisolatie-, riolerings- en ventilatiegebreken komen daarna met + 33%. Deze resultaten geven al een aardige indikatie.

Alle projekten zijn uitgevoerd in gietbouw.

3. Waardoor worden de kwaliteitsgebreken veroorzaakt?

Ontwerp en uitvoering.

Zonder een uitgebreide analyse van de kwaliteitsgebreken in relatie tot de procesfactoren, ontwerp en uitvoering te maken, kunnen we globaal stellen dat:

- tochtisolatie en gebreken aan houtwerk veroorzaakt worden door de geringe kwaliteit van het hout, 'zuinige' detaillering en onjuiste detaillering. In sommige gevallen is ook sprake van ontoereikend onderhoud. (ONTWERP EN BEHEER)
- tochtisolatie en aansluitingen van kozijnkonstrukties. Dit kan veroorzaakt worden door onjuiste detaillering en maatvoering. (ONTWERP EN UITVOERING)
- vochtisolatie en gevels. Het betreft vooral bouwfysische problemen, die verband houden met nieuwe materiaaltoepassingen en bouwtechnieken (al of niet in combinatie met veranderend gebruik). (ONTWERP, UITVOERING, GEBRUIK)
- vochtisolatie t.g.v. lekkage en gebrekkige ventilatie. (RESP. ONDERHOUD EN GEBRUIK).

In het algemeen is onze indruk, dat aan de grondslag van veel problemen ONTWERPFOUTEN liggen, oftewel rechtstreeks, oftewel doordat de ontwerpen uitvoeringskritisch, onderhoudskritisch of gebruikskritisch zijn. Met kritisch wordt bedoeld niet afgestemd op

Ook wij hebben gekonstateerd dat de gebreken verspreid zijn over de hele woningvoorraad en hebben de indruk dat deze niet specifiek te koppelen zijn aan bepaalde bouwsystemen.

Beheer (aspekt onderhoud)

De procesfaktor beheer speelt vooral een rol bij zogenaamde onderhoudskritische woningen. Op dit moment kan een goed en preventief onderhoudsbeleid gebreken voorkomen.

Het huidige onderhoudsbeleid van de meeste woningbouwcorporaties is te karakteriseren als een piep-beleid, d.w.z. slechts het opheffen van klachten. Van een planmatig (preventief) kompleksgewijs onderhoud is nauwelijks sprake.

Gebruik

Uitgangspunt moet zijn dat de woning te bewonen is overeenkomstig de huidige wooncultuur. In dat geval is de invloed van gebruik op de gebreken aan de schil marginaal. Toch is het deze procesfaktor waaraan bijvoorbeeld de vochtproblemen worden toegewezen.

4. Wat zijn de gevolgen voor het wonen?

Kwaliteit staat ook voor bewoners niet op zichzelf, maar wordt in relatie gezien met de prijs van het wonen, die ze ervoor moeten betalen (i.h.b. huur en stookkosten). Verhogingen van de woonlasten zijn voor de bewoners dan ook aanleiding om de (onderhouds-)kwaliteit met andere ogen te gaan bekijken.

In de afgelopen jaren zijn de bewoners gekonfronteerd zowel met (ekstra) huurstijgingen t.g.v. huurharmonisatie, als met een sterke stijging van de energieprijzen (en dus een forse verhoging van de stookkosten).

De woonkwaliteit

De kwaliteitsgebreken zijn voor de bewoners te vertalen in:

- gezondheid/veiligheid;
- woonhinder, en
- woonlasten.

De kwaliteitsgebreken hebben vooral betrekking op de bouwtechnische kwaliteit. Gezien de gemiddelde kale huurprijs f 250,-- à f 350,-- hebben de bewoners de woontechnische kwaliteit (i.h.b. uitrusting en afwerking) aan hun eigen wensen aangepast.

In de verhouding kwaliteit - woonlasten en de ermee gepaard gaande conflicten, speelt de omvang van de geboden woondiensten een belangrijke rol. Bijvoorbeeld in geval er sprake is van centrale verwarming en in het bijzonder kollektieve verwarming, uiteten de conflicten zich vooral t.a.v. (de redelijkheid) van de stookkosten. Hierbij spelen dan ook kwaliteitsgebreken m.b.t. de (onderhouds-)kwaliteit van het gebouw een rol.

De woonlasten

De huidige huur van de woningen, die gebouwd zijn in de periode 1946-1969, varieert van f 250,-- tot f 350,--, met bijbehorende kwaliteitspunten van resp. 70 tot 100 punten, afhankelijk van leeftijd, woningtype en ligging (Rotterdam gemiddeld: f 270,--/maand).

De betreffende woningen werden in de afgelopen jaren gekonfronteerd met 'ekstra' huurverhogingen t.g.v. de huurharmonisatie.

Juist in gevallen, waarbij de maximale huurverhoging toegepast is in verband met de verhouding huur en kwaliteitspunten leverde dat conflicten op.

Als we het over de kosten van het wonen hebben moeten we niet alleen kijken naar de huur, maar zullen de totale woonlasten erbij betrokken moeten worden.

Beperken we ons tot de huur en de stookkosten (f 75,-- à f 150,--), dan zien we de kosten per maand liggen tussen f 350,-- en f 500,--.

Hiermee benaderen ze de woonlasten van de nieuwbouw. Bijvoorbeeld het nieuwbouwprojekt St. Janshaven te Rotterdam heeft een huur van ca f 380,-- en stookkosten van f 40,-- (energie-arm projekt).

Door allerlei gebreken m.b.t. gebouw en cv-installatie bedragen de stookkosten in de praktijk ca 50% meer, waardoor de stookkosten nog eens f 50,-- à f 70,-- hoger uitvallen (zie artikel van Stg. Bouwhulp in Bouw, 'hoge stookkosten voor huurder door slecht beheer en onderhoud').

Verhouding huurder - verhuurder

Kwaliteitsgebreken verstoren in sterke mate de verhouding huurder - verhuurder. Het kost de bewoners en hun organisatie veelal vele jaren om hun problemen erkend te krijgen. Het struikelblok hierbij is de beschikbaarheid van de financiële middelen.

Als we de uitingsvormen van de conflicten en de mogelijkheden/oplossingen in schema brengen, dan krijgen we het volgende beeld:

Projektvoorbeeld	Procedure huurders	Gevolgen verhuurders
Wandelbos Tilburg, Dura-Coignet Vlaardingen	1. weigeren huurverhoging inschakelen huurkommissie en vervolgens kantonrechter	geen huurverhoging innen, en/of incidenteel (minimaal) opknappen.
De Hoven Capelle	2. procedure rechter m.b.t. - onderhoud - wanbeheer (m.b.t. stook- en servicekosten). Deskundigenstrijd rond het aspect van het niet nakomen van de verplichtingen.	eventueel tot gevolg groot onderhoud uitvoeren.
Oostgaarde Capelle	3. 'wilde aktie' b.v. inhouden/bezetting.	
Pendrecht Rotterdam	4. via overleg/politieke inschakeling 5. zelf oplossen incidenteel, en gaat meestal vooraf aan de bovengenoemde vormen.	oplossingen worden gezocht binnen de regelingen.

5. Perspektief voor de bewoners

Konflikten

Door de sterke toename van de woonlasten t.g.v. huurharmonisatie en energieprijsstijgingen, zal het onderhoud door de huurders steeds kritischer bekeken worden. De konflikten over het onderhoud zullen daarom ook toenemen als genoemde lastenstijgingen niet gepaard gaan met verbetering van de kwaliteit, i.h.b. met betrekking tot die aspecten van het onderhoud, die samenhangen met woongerief en woonlasten.

Kwaliteitskontrolle op buurnivo/kompleksnivo

Voor bewoners is het steeds moeilijker, mede gezien de schaalvergroting binnen het beheer en de toenemende exploitatie-gerichtheid van woningbouwcorporaties, om hun problemen erkend te krijgen. Als bewoner heb je ook nauwelijks invloed op het beheer t.a.v. onderhoud.

Uit onze praktijk kennen we voldoende gevallen, waarbij het ca 5 jaar duurt alvorens het betreffende gebrek aangepakt wordt.

Verder is reeds aangestipt, dat de kwaliteitsgebreken zich niet beperken tot oudere woningen, maar zich ook voordoen bij recente nieuwbouw en renovatie.

Mede op basis van deze ervaringen pleiten we voor het opstellen van onderhoudsplannen, die per kompleks opgesteld worden. Deze plannen moeten inzichtelijk zijn voor bewoners, en moeten zich uitspreken over de kwaliteit van het klachtenonderhoud en over het kompleksgewijs onderhoud, op korte en lange termijn. De plannen moeten opgesteld worden op basis van levensduur van de bouwdelen en de gewenste kwaliteit, en jaarlijks gekorrigeerd worden aan de hand van de onderhoudsklachten.

Dit plan is een middel voor bewoners, dat het mogelijk maakt om vanuit de dagelijkse praktijk van het wonen tot een goed en controleerbaar onderhoudsbeheer te komen.

Het onderhoudsplan moet natuurlijk gekoppeld worden aan een financieel plan, zodat duidelijk wordt of de financiële middelen gedurende de exploitatie ervoor beschikbaar zijn, en zo niet

De zorg voor een goede woningkwaliteit kan niet beperkt blijven tot de planvorming en de uitvoering. Veel huurders hebben in de loop der jaren ervaren, dat woonkwaliteit valt of staat met onderhoud. Het huidige onderhoudsbeleid van de meeste woningbouwcorporaties is gebaseerd op het opheffen van klachten, een ad hoc-beleid. Dit beleid van pleisters plakken zal vervangen moeten worden door een preventief beleid. Het voorkomen van gebreken moet uitgangspunt worden van een planmatig onderhoudsplan. Na renovatie en nieuwbouw zal een onderhoudsplan opgesteld moeten worden op basis van de levensduur van de bouwdelen, dat jaarlijks gekorrigeerd wordt aan de hand van de onderhoudsklachten. Een dergelijk onderhoudsplan, waarin ook afspraken over de aanpak van het klachtenonderhoud zijn vastgelegd, geeft de bewoners een middel om de kwaliteit te controleren en invloed uit te oefenen op één aspect van het beheer.

Procesmatige kwaliteitsbewaking

De vraag rijst of de huidige kwaliteitsbewaking wel voldoende is? In de praktijk kunnen we constateren dat zich nogal wat gebreken voordoen t.g.v. fouten in ontwerp en uitvoering. De oorzaak is er mede in gelegen dat de kwaliteitsbewaking tijdens de planvorming 'oplossingsgericht' is, d.w.z. dat door de opdrachtgever slechts voorschriften gegeven zijn in de vorm van standaardbestek, waaraan de kwaliteit moet voldoen. De toetsing op mogelijke problemen of kwaliteitsaspecten vindt nauwelijks plaats. Tijdens de uitvoering ontstaan problemen, doordat de afstemming van ontwerp op de uitvoering te weinig systematisch gebeurt (kun je het zo ook maken) en bij de toepassing van allerlei nieuwe materialen de kwaliteitskonsequenties niet volledig worden voorzien. Daarom pleiten we ook voor een kwaliteitsbeoordeling na de planfase en tijdens de uitvoering, die gericht moet zijn op:

- de bouwfysische/bouwtechnische kwaliteit (o.a. warmte-, geluid-, vocht- en tochtisolatie, en ventilatie).
- de afwerking en de uitrusting.
- het functioneren van de installatie, en
- de gebruiksmogelijkheden.

Tevens zou er direkt na de oplevering een onderhoudsplan moeten worden opgesteld.

Fleksibele subsidiëring en kwaliteitsbeheer op langer termijn

Zowel de oude (MG 81-13) als de nieuwe subsidieregeling (MG 83-57) gaat uit van:

- minimale leeftijd van 25 jaar
- een financiële bijdrage van de woningbouwcorporatie in het exploitatietekort, onafhankelijk van de financiële positie.

Wat betekent dit voor de huidige problemen, en wat moet er gewijzigd worden?

Huidige problemen

- Woningen die kwaliteitsgebreken vertonen en jonger zijn dan 25 jaar, worden niet of nauwelijks aangepakt. In dit geval krijgen bewoners hun problemen niet erkend.
- Op het moment dat de woningen voor subsidiëring in aanmerking komen worden er door verschillende instanties aanvullende eisen gesteld. Niet alleen het houtwerk moet vernieuwd worden, maar ook de verhuurder komt met zijn eisen vanwege de exploitatie (verhuurbaarheid en onderhoud), de Nutsbedrijven en ook de overheid. Dit leidt tot geldverspilling.
- De consequentie hiervan is dat niet de maatregelen genomen kunnen worden op het moment dat de problemen er spelen, maar het gebeurt op grond van te krijgen middelen.
- Door de subsidiëring niet te koppelen aan een onderhoudsplan op langere termijn en een financieel plan (exploitatie), vindt er kapitaalsvernietiging plaats en is er voor de bewoners geen garantie voor een 'goede' kwaliteit op langer termijn.

Andere aanpak

We pleiten daarom ook voor een andere meer gedifferentieerde aanpak, waarbij prioriteiten ontwikkeld worden op basis van:

- de aanwezige kwaliteitsgebreken i.p.v. de leeftijd
- de woonlasten en de financiële positie van de woningbouwcorporaties
- en dat naast het eenmalige plan ook een onderhoudsplan en financieel plan voor de resterende exploitatieperiode wordt opgezet.