

Onderzoek werpt beter licht op kosten van woningverbetering

Indien 1980 heeft het ministerie van VROM (Directie Onderzoek) een onderzoekprogramma gestart naar de methoden waarmee de bouwkosten beheerst kunnen worden. Het programma, in eerste instantie gericht op de nieuwbouw van woningwet- en premiewoningen, had tot doel inzicht te krijgen in de door het bedrijfsleven ontwikkelde kostenbeheersingsmethoden, om deze vervolgens een grotere bekendheid te geven, onder meer door middel van studiedagen.

De onderzoeken in dit kader zijn afgerond en de voornaamste kenmerken en bijzonderheden van de verschillende methoden zijn begin dit jaar in dit blad uiteengezet.¹ Vooral het structurerende effect van de inspanningen van de kostendeskundige en de invloed daarvan op de relatie kwaliteit-kosten is voor het ministerie aanleiding geweest om parallel aan deze onderzoeken de aandacht ook te richten op de overheersing van de kosten bij woningverbetering. De forse kostenstijging in de periode 1975 tot 1981: ruim 100 pct. voor naoorlogse en 120 pct. voor vooroorlogse woningwoningwetwoningen, alsmede de dreiging dat daarmee de kosten van de woningverbetering hoger zouden worden dan de bouwkosten van vergelijkbare nieuwbouw, hebben daarbij een doorslaggevend rol gespeeld.

Rotterdam

In tegenstelling met de nieuwbouw is voor de woningverbetering nog weinig gedaan aan methoden van kostenbeheersing. Voor zover bekend is van een systematische benadering slechts bij de grote gemeenten sprake, waarbij aan het eind van de jaren zeventig alleen de gemeente Rotterdam over een volwaardig systeem beschikte. Aangezien die methode vooral gericht is op het Rotterdamse renovatiebeleid kon het ministerie de opzet, die bij de onderzoeken in de nieuwbouw is gevolgd, bij de onderzoeken op het gebied van de woningverbetering nauwelijks gebruiken. In eerste instantie was een inventarisatie van de bestaande situatie nodig hetgeen geleid heeft tot het opdragen van twee onderzoeken. De eerste aan het Q&Q-team in Rotterdam. Het betreft een team van acht gemeenteambtenaren, ingesteld in 1975 door wethouder Van der Ploeg en ondergebracht bij de stafafdeling van de DROS (Dienstenstructuur Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing) van de gemeente Rotterdam. Aan hen is gevraagd de door hen ontwikkelde methode te beschrijven. Het tweede onderzoek is opgedragen aan het Research Instituut voor de Gebouwde Omgeving (RIGO) met als doel de stand van zaken op het terrein van de kostenbeheersing bij woningverbetering in Nederland te beschrijven en verbeteringen aan te geven.²

Deze onderzoeken zijn in juli van dit jaar afgerond en hebben inmiddels tot publikaties

DRS. A. P. DREIMULLER

DHV Raadgevend Ingenieursbureau te Amersfoort

Woningverbetering, wat kost dat eigenlijk? En hoe kun je die kosten beheersen? Zouden de ontwikkelingen hun eigen gang gaan, dan dreigen de kosten van renovatie in elk geval die van nieuwbouw te gaan overtreffen, en dat zou kunnen leiden tot het einde van de stadsvernieuwing. De auteur gaat in bijgaand overzicht in op de resultaten van twee onderzoeken naar de kostenontwikkeling in de renovatie. De positie van de architect is hierbij ten nauwste betrokken. De kwaliteit van diens inbreng zou te wensen overlaten, aldus de strekking van het onderzoek.

geleid.³ De onderzoeken zijn niet alleen interessant voor het ministerie of de wetenschap, maar gelukkig ook voor de bouwpraktijk. Niet alleen omdat de resultaten van met name het RIGO een ander beeld van de kostenbeheersing bij woningverbetering schetsen dan dat er in het algemeen bestaat, maar ook omdat uit het onderzoek belangrijke suggesties voortkomen om de procedure te verbeteren. Het blijkt dat hiervan, net als bij de nieuwbouw, een kostenverlagend effect kan uitgaan.

Achterstand

Voor de bespreking van de voornaamste resultaten gaan we eerst in op het onderzoek van het RIGO.

In de periode eind 1982, begin 1983 is van een vijftigtal verbeteringsprojecten schriftelijk informatie verzameld, waarna bij zestien van deze projecten het materiaal is aangevuld met verslagen van uitvoerige vraaggesprekken met de betrokkenen, zoals, de bewoners, de architect, de aannemer en de opdrachtgever.

Op grond van de onderzochte projecten bevestigen de onderzoekers de constatering van het ministerie dat de kostenbeheersing bij woningverbetering qua methode ver achterloopt bij die van de nieuwbouw van woningen. Zo komt uit de resultaten naar voren dat tussen de woningopname en de prijsvorming nauwelijks kostenramingen gemaakt worden.

De architect is altijd van mening dat zijn plannen haalbaar zijn en wordt dan ook vaak gedwongen – vanwege tegenvallende aanbestedingsresultaten – drastisch op het ontwerp te bezuinigen. Nu is het ook moeilijk voor hem om dergelijke tussentijdse begrotingen/ramingen te maken, aangezien daarvoor een uitge-

breid kostenbestand opgebouwd en onderhouden moet worden. Het RIGO, maar ook het Q&Q-team, concluderen in hun rapporten dat een dergelijk kosten-informatiesysteem voor de kleine bureaus tot circa vijftien medewerkers te duur is, zodat in de praktijk alleen de grotere bureaus en gemeenten een dergelijk systeem kunnen ontwikkelen (Rotterdam-Q&Q en in navolging Amsterdam en Utrecht). Bovendien ontstaat er een 'rond-zing'-effect. Uit het onderzoek blijkt dat het merendeel van de woningverbeteringsprojecten tot stand komt met open begrotingen. De gegevens hiervan stopt de architect in zijn eigen informatiebestand. Aannemers zullen echter geen prijzen in deze begrotingen noemen die overeenkomen met de werkelijke kostprijs, maar een zekere veiligheidsmarge inbouwen.

Daardoor worden hogere prijzen genoemd. Die hogere prijzen zijn voor de architect vervolgens de norm om volgende aannemers te toetsen.

Het RIGO stelt dan ook terecht dat niet de architect of de opdrachtgever, maar juist de aannemers (bij volgende projecten) voordeel zullen hebben van een dergelijke wijze van aanbesteden.

Niet geïnteresseerd

Aangezien het Q&Q-team een goed en betrouwbaar eigen-kostensysteem wil opbouwen en omdat zij met de aannemer wil onderhandelen over de bouwsom, wordt het regiecontract en de openbare aanbesteding voor de woningverbetering als onbruikbaar gekenschetst. Tevens wijzen zij het berekenen van kostenkengetallen als gemiddelden van de uitkomsten van allerlei verschillende begrotingen af. Een van de belangrijkste resultaten van het RIGO-onderzoek is dat uit de gang van zaken van de onderzochte projecten blijkt dat noch de opdrachtgever noch de architect echt geïnteresseerd is in de laagste prijs. Wel dient de prijs van de verbetering onder het wettelijk maximum te blijven, maar verder verlagen zit er niet in. De opdrachtgever is bang dat hij bij een te grote druk op de aannemer tijdens de bouw toch het onderspit delft in de vorm van 'verborgen' kwaliteitsverlies. De architect ziet bij een daling van de aanneemsom zijn honorarium eveneens lager worden. Overigens is dit een argument om architecten voor een vast bedrag of op uurbasis bij een project te betrekken. Het mes kan dan bovendien aan twee kanten snijden, namelijk lagere renovatiekosten en lagere bijkomende kosten. Dit alles is voor het RIGO aanleiding om meer aandacht te vragen voor de kostprijs in relatie tot de gewenste kwaliteit en het besluitvormingsproces waarin die tot stand moet komen. Hoewel de onderzoekresultaten voor de architect niet bepaald gunstig zijn, concludeert het RIGO terecht *niet*, dat de architect de kostenbeheer-

Tabel 2

	Aankoop resp. groot onderhoud of verbetering van particulier bezit door gemeenten/corporaties ¹						
	Realisatie		Begroting		Meerjarenramingen		
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Aankoop door gemeenten ³	2400	5000	7000	7000	ten laste van stadsvernieuwingsfonds		
Herstel door/via gemeenten	900	4600	13000 ²	8000	9000	10000	10000

weinig terechtkomen. De gemeenten zullen hier een op de lokale problemen toegesneden beleid moeten voeren.

Relatief veel vooroorlogse particuliere huurwoningen moeten worden verbeterd. Ze vallen met name in de kwaliteitscategorie 'matig tot slecht'. Zoals gezegd komen de lasten van verdergaand verval, met name indien dat leidt tot sloop, uiteindelijk op de rug van de overheid neer. Het getuigt mijns inziens dan ook van rationeel inzicht indien wordt gepoogd om met name huurwoningen op te kopen om het verval te stuiten door de woningen voor een bij de kwaliteit passende termijn te verbeteren. In het MPS is in tabel 16 een programma aangegeven voor de gesubsidieerde aankoop van voormalig particulier bezit (zie tabel 2). Voor de aankoopprogramma's is vanaf 1983 f 10.000,- als bijdrage ineens ter beschikking voor gemeenten. Ten opzichte van de in het MPS genoemde programma's voor groot onderhoud en verbetering van *eigen* woningen (voor 1983: 17.000 en voor 1984: 18.000 woningen) en van *particuliere huurwoningen* (voor 1983: 3.500, voor 1984: 6.000, voor 1985: 7.000, voor 1986: 10.000 en voor 1987: 11.500 woningen) alsmede die van *vooroorlogse woningwetwoningen* (voor 1983: 12.000 en voor 1984 t/m 1987 10.000 per jaar) gaat het bij het aangekochte bezit om aanzienlijke aantallen. Het investeringsplafond per woning is conform tabel 13 van het MPS voor 1984 en volgende jaren geraamd op f 60.000,- per woning. Naar schatting zijn (aldus het MPS) tot op heden circa 50.000 woningen door gemeenten aangekocht.

Bijdrage

Door de bijdrage ineens van f 10.000,- vervalt het tot op heden geldende systeem van jaarlijkse bijdragen van f 560,-. Gekapitaliseerd met factor 9 à 11 komen die jaarlijkse bijdragen neer op f 5.040,- à f 6.160,-. In het nieuwe stelsel zijn de marges voor de gemeenten vergroot en zijn zij beter in staat om speculanten uit de markt te houden. De vraag is voor welk aankoopbedrag gemeenten gemiddeld genomen woningen kunnen aankopen zonder dat de exploitatie in onverbeterde staat verliesgevend is. Die vraag is van belang omdat de verbeteringskosten exploitatief afzonderlijk worden gezien door het ministerie van VROM. De toe te kennen jaarlijkse bijdrage is gelijk aan het saldo van additionele huurontvangsten, huurstijging over de additionele huur en de additionele kapitaallasten. Van de gemeente mag na aankoop een passend onderhoudsbeleid worden verwacht. Cijfermatig gezien kan daarbij worden gerekend met normbedragen die bij de bepaling van het jaarlijkse exploitatietekort van woningwetwoningen van rijkswege worden geaccepteerd ten behoeve van de berekening van jaarlijkse

bijdragen voor die woningen. De MG-circulaire MG 82-48 van 30 november 1982 is daarbij van belang:

1. normbedrag onderhoud vooroorlogse woningwetwoning	f 662,-
2. idem beheer en administratie	f 190,-
3. idem lidmaatschap federatie van woningbouwcorporaties	f 14,70
4. huurdering (2 pct. jaarhuur) bijv.:	f 50,-
5. belastingen (OGB, waterschap, riool, water etc), stelpost	f 200,-
6. verzekering, stelpost	f 50,-
Totaal	f 1166,70

Aangezien enkele posten een zekere marge kennen, en het hier vooral om de redenering gaat, is verder gerekend met f 1150,- per jaar of bijna f 100,- per maand. Hierbij moet bedacht worden dat seriematig onderhoud goedkoper is dan individueel onderhoud (onderhandelingspositie, marktinzicht).

Cijfervoorbeeld

Bij een aankoop van f 17.500,- (incl. bijkomende kosten) en bij een subsidiebijdrage van f 10.000,- is uit de huur te dekken f 7.500,-. Bij een veronderstelde jaarhuur van f 2400,-, bij kapitaallasten van f 750,- per jaar (25 jaar annuïteit van f 7500,- bij 9 pct.) en bij overige lasten van f 1150,- per jaar is er een positief exploitatiesaldo van f 500,- per jaar. Bij een kapitalisatiefactor van 9 à 11 komt dit neer op een contant bedrag van f 4500,- à f 5500,-. Dank zij de aankoopsubsidie van f 10.000,- is de rendabele aankoopwaarde bij de gehanteerde gegevens dan bruto f 22.000,- à f 23.000,- (inclusief bijkomende kosten). De aankoopssom exclusief bijkomende kosten is dan circa f 20.000,- à f 21.000,-. Daarvoor kunnen in het algemeen geen woningen van eigenaren-bewoners worden gekocht. Het huurniveau is hier uiteraard van grote invloed. Gezien de onzekerheden in de exploitatieperiode blijft het geheel overigens een globale schatting. Het is dus een gemeentelijk belang - indien de gemeente woningen wil kopen - om de woningprijzen te drukken voor zover het kwaliteitspeil van die woningen dat rechtvaardigt. De hoge aankoopsprijzen belemmeren echter de mogelijkheden voor verbetering door de eigenaar-bewoner eveneens.

Conclusies

De aankoop van oude particuliere woningen door gemeenten is van cruciale betekenis voor de verbetering van veel van die woningen. T.b.v. een integraal beleid in bepaalde buurten is daarnaast een intensieve begeleiding van eigenaren-bewoners gewenst. Een aandachtig beleid van het bouw- en woningtoezicht heeft een grote strategische betekenis.

1. Bron: MPS, tabel 16; het betreft woningen ouder dan 50 jaar
2. Incl. wegwerken overloop planaanbod uit 1982
3. MG-circulaire 83-28 d.d. 14 juli 1983

Indien er per 1 januari 1985 een stadsvernieuwingsfonds komt, zijn de aankoop van particuliere woningen door gemeenten en de verbetering van particuliere eigen woningen, zoals te verwachten valt, naar de gemeenten (of voor kleinere gemeenten: naar de provincies) gedecentraliseerde aangelegenheden. (De particuliere woningverbetering is nu al geheel een gemeentelijke aangelegenheid.) Daarnaast geschiedt de verbetering van woningwetwoningen, van particuliere huurwoningen en van aangekocht ex-particulier bezit via rijkscontingenten. Deze contingenten worden rechtstreeks toegewezen aan de grootste gemeenten en overigens indirect aan de kleinere gemeenten via de provincie of gedeconcentreerde rijksdienst. Voor verpauperd woningbezit dat dient te worden gesloopt, moeten de gemeenten de kosten ook putten uit het stadsvernieuwingsfonds (aankoop, sloop, bouwrijpmaken).

In de toekomst onvermijdelijk te slopen woningen kunnen het beste tijdig tegen zo gunstig mogelijke prijzen worden verworven. Eventuele op middellange termijn te slopen woningen kunnen worden verworven voor een tijdelijke verbetering. De toekomstige boekwaarde zal dan relatief gering kunnen zijn, zonder dat de bewoner al die tijd in een slecht huis heeft gewoond.

Het voorgaande is mijns inziens een in hoge mate pragmatische redenering gegeven de situatie bij het huurbeleid, het subsidiebeleid en de wetgeving ten aanzien van onroerend goed. Sommige gemeenten willen een greep houden op het huurwoningenbestand en kopen vooral daarom woningen. Een gemeente die echter meer het accent op de verbetering van het huidige particuliere bezit wil leggen, kan de woningen na aankoop en verbetering afstoten aan eigenaren-bewoners. Daarbij zijn diverse varianten denkbaar, zoals uitgifte van grond in erfpacht, maatschappelijk gebonden eigendom, ruilverkaveling met bijbetalingen etc. Waar het mij vooral om gaat is dat mijns inziens de gemeenten voor de diverse typen eigenaren van particuliere woningen een beleid moeten ontwikkelen, mede gezien hun eigen belangen op langere termijn. Dat concrete beleid zal, afhankelijk van de lokale factoren, verschillend zijn. Toch zal er samenhang moeten zijn in de wijzen van benadering van eigenaren-bewoners, speculanten, niet-professionele verhuurders, pensioenfondsen etc. Het beleid ten aanzien van de particuliere woningverbetering bepaalt immers sterk het aanzicht van de oude particuliere woongebieden in en rond de centra van onze steden en dorpen. En de integrale aanpak van die gebieden en straten bepaalt in hoge mate het aanzien van die steden en dorpen.



sing niet zou mogen uitvoeren. Wel dient de opdrachtgever vóór de opdrachtverstrekking na te gaan of de architect voldoende kennis in huis heeft om afspraken te maken over de planvorming en de aanbestedingsmethode, en of hij de kosten adequaat kan bewaken.

Haalbaarheid

De onderzoekers stellen verder dat de opdracht aan de architect in twee fasen gegeven moet worden. Een eerste fase waarin de architect op een uitgekende manier een woningopname uitvoert en op basis hiervan voorstellen doet voor het verbeteringsniveau. Hieraan dienen dan een haalbaarheidsonderzoek en een kostenraming gekoppeld te worden. In de tweede fase kan dan een opdracht aan de architect gegeven worden die optimaal is afgestemd op het gekozen verbeteringsniveau. Tevens bestaat al in een vroeg stadium van het project een redelijke zekerheid over de haalbaarheid van de plannen. Belangrijk is dat daardoor de plannen niet meer op het laatste moment teruggedraaid behoeven te worden. Dat hierdoor kosten uitgespaard en, belangrijker nog, teleurstellingen bij de toekomstige bewoners worden voorkomen, is duidelijk.

Ten slotte bevelen de onderzoekers aan, de informatie over kosten en kwaliteit vast te leggen in verbeteringspakketten per (veel voorkomend) woningtype. Door de verbeteringspakketten te combineren, worden de mogelijkheden en consequenties van een complex in een vroeg stadium duidelijk, maar tevens wordt de keuzevrijheid vergroot.⁴ Deze benadering van de woningverbetering sluit nauw aan op het rapport van het Q&Q-team.

Het systeem van het Q&Q-team is ontstaan in een tijd dat er met groot opgezette stadsvernieuwingsprojecten nog maar weinig ervaring was opgedaan. Door de aankoopactie van wethouder Van der Ploeg bezat de gemeente een grote voorraad woningen die gestructureerd aangepakt diende te worden. Deze grote voorraad heeft voor de gemeente mogelijk gemaakt zelf een kosten-beheersingssysteem te ontwikkelen.

Dit systeem is – ontgaan van typische Rotterdamse kenmerken – neergelegd in het onderzoekrapport voor het ministerie, waardoor andere gemeenten, corporaties en zelfs architectenbureaus, de methode kunnen dupliceren. Het hart van de methode is, net als bij de nieuwbouw, het bestand van primaire middelen (prijzen van materiaal, materieel en lonen). Zoals al gesteld, is het nogal duur om dit bestand zelf op te zetten en te onderhouden en het Q&Q-team beveelt de overheid in zijn verslag daarom aan een dergelijk bestand voor de woningverbetering samen te stellen; daarbij uiteraard rekening houdend met afwijkingen voor de regio. Overigens raadt het Q&Q-

team de gemeenten, corporaties of architecten die wel een eigen bestand kunnen opbouwen, af – gezien de omvang van hun woningbestand of opdrachtenportefeuille – om direct vanaf het begin een dergelijk bestand te automatiseren. Niet alleen omdat de opbouw een grote investering betekent, maar ook omdat een geautomatiseerd bestand degene die ermee moet werken vervreemdt van hetgeen hij eigenlijk aan het doen is. Bovendien worden eenmaal ontwikkelde bouwtechnische oplossingen minder snel aangepast of vervangen. De primaire middelen worden ook nu weer, net als bij een nieuwbouw, vertaald naar elementprijzen, en ingedeeld volgens een eigen elementen classificatiesysteem, waaruit ten slotte kostengetallen worden afgeleid.

Het opzetten van een dergelijk systeem stuit nog op het probleem dat het toegepast moet kunnen worden bij elke woningverbetering. Dat wil zeggen bij elk woningtype, in welke onderhoudstoestand dit dan ook verkeert. In tegenstelling met de kostenbeheersing bij de nieuwbouw, waar slechts sprake is van één uitgangssituatie en één kwaliteitsdoel, zijn zowel de bestaande toestand als de mogelijke doelen zo divers, dat een uitgebreid bestand van mogelijke elementen noodzakelijk is. Om die mogelijkheden nu te beperken wordt uitgegaan van verschillende standaard-verbeteringsniveaus en bijbehorende bouwkundige oplossingen. Om deze reden is in Rotterdam onder andere het 'kamerbreed renoveren' ontwikkeld. Dit houdt in dat bij een verbetering de woning van binnen geheel gesloopt wordt en dat bij het ontwerp een specifiek bouwsysteem wordt toegepast. Een hiervoor ontwikkelde oplossing is een stijl en regelwerk met gipsplaten dat als binnenwand kan dienen, maar ook als woningscheidende wand bruikbaar is. Ook het dak kent een soortgelijke benadering. In Rotterdam kiest men al snel voor het slopen in plaats van moeizaam repareren van het dak. Het pannendak wordt dan vervangen door een plat dak met een schuine voorkant. Een iets duurdere oplossing die echter ook meer woonruimte oplevert.

Basisbestek

Om het basisbestand, de elementprijzen en kengetallen geschikt te maken voor de verschillende ramingen en om deze af te stemmen op de aannemersbegrotingen is een 'basisbestek vernieuwbouw' opgesteld.⁵

Ondanks bezwaren, die verrassend genoeg niet door de aannemers geuit worden, maar vooral van de kant van de architecten komen, wordt toch zonder problemen met dit bestek gewerkt. Voor het Q&Q-team heeft dit het grote voordeel, dat zij de aannemersbegroting waarover zij onderhandeld hebben alsook de nacalculatiegegevens eenvoudig kunnen verwerken in het basisbestand.

Tot zover een korte beschrijving van de Q&Q-methode.

Tot in details is de methode in het rapport zelf beschreven. Geïnteresseerden kunnen dit rapport bij de gemeente Rotterdam bestellen.

Bovendien is op aanvraag bij het ministerie van VROM een samenvatting van het Q&Q en het RIGO-rapport te verkrijgen.

Ten slotte nog iets over de positie van de architect. Zowel de aanbevelingen van het RIGO als het Q&Q-team sluiten de architect als kostendeskundige niet uit, maar plaatsen op zijn minst vraagtekens bij hun optreden, hun kennis en hun intenties. Het beeld ontstaat van een behoudende groepering die zich tegen nieuwlichterij verzet. De lezer krijgt sterk de indruk dat het verzet van de architecten ingegeven is doordat hij in kennis te kort schiet en niet bereid is zijn stiel te veranderen. Een beeld dat ook in andere recente onderzoeken wordt opgeroepen. Het lijkt voor de positie van de architecten in vooral planteamen van groot belang als deze ontwikkeling niet alleen intern binnen de belangenorganisatie besproken wordt, maar dat de architecten eveneens met andere groeperingen hierover in discussie gaan.

ARO heeft onlangs in dit verband een discussiemiddag georganiseerd onder de titel 'Wie anders dan de architect'. Hoewel hierbij niet direct de hand in eigen boezem is gestoken, werd wel de vinger op de zere plek gelegd. Onderwerpen als het verlies aan deskundigheid bij de architect en een volkshuisvesting zonder architecten zijn aan de orde gesteld.

1. Bakens W./Dreimuller A.; Hoe vier adviesbureaus in de praktijk werken. BOUW no. 4, 1983.
2. Kostenbeheersing bij woningverbetering volgens de Q&Q-systeematiek. W. Bodewes/R. Maliepaard. Rotterdam/Q&Q-team, oktober 1983. Kostenbeheersing bij woningverbetering. Guyters A./Wildt R. de, Amsterdam RIGO, oktober 1983.
3. A. Heijs is als projectleider van beide onderzoeken opgetreden namens het ministerie van VROM, Directie onderzoek.
4. Zie boven en Renovatie en Onderhoud no. 9, 1983.
5. De rapporten kunnen tegen kostprijs besteld worden bij de onderzoekinstellingen.
6. Basisbestek vernieuwbouw voor Rotterdamse renovatie gereed. R. Maliepaard en K. Beuling, BOUW no. 14/15, 1982.