

drs. ir. A. Dreimuller
drs. A. van Hooren

column



Corporaties moeten oplossing zelf aandragen

Geen zicht op verlichting problemen naoorlogse woningen

Tot verrassing van de meesten van ons, is in de afgelopen jaren gebleken, dat de grootste problemen van het beheer van de woningvoorraad liggen bij de naoorlogse woningvoorraad, en niet bij de vooroorlogse. De problemen van de vooroorlogse voorraad leken zo groot, dat uiteindelijk de politiek gedwongen was om bevredigende oplossingen te creëren. Die realisatie van ernst van de situatie is nog niet voldoende doorgedrongen voor wat de naoorlogse voorraad betreft. Het onlangs gepresenteerde Meerjarenplan Stadsvernieuwing 1986-1990 biedt de corporaties geen enkele handreiking. Er wordt niet getornd aan de gewraakte subsidieregeling MG 83-57 en de stichtingskosten voor de verbetering van naoorlogse woningen blijven gemiddeld op 30 000 gulden. Alleen het verbeteringsprogramma wordt vanaf 1989 (!) met tien procent verhoogd. Het ziet er naar uit dat de corporaties het zelf moeten opknappen. Een planmatige en efficiëntere uitvoering van het onderhoud kan wellicht de corporaties nog redden.

Steeds meer blijkt, dat bij twee soorten onderhoud van naoorlogse woningen een goede financiële onderbouwing ontbreekt. Dat zijn het buitengewoon onderhoud en de grote beurt. Laten we allereerst eens kijken naar het buitengewoon onderhoud. Dit type onderhoud kon het verleden niet geheel worden voorzien en is daarom niet volledig opgenomen in enige voorziening of subsidieregeling. Heel treffend kan men dan spreken van ongesubsidieerd onderhoud (door degenen die met problemen rond de uitvoering van dat onderhoud zitten) of van „buitengewoon” onderhoud (door hen die constateren dat normen die zij hebben gesteld niet alles dekken).

Zowel het uitvoeren als het niet-uitvoeren van dat onderhoud leidt tot allerlei problemen, van financiële, bouwkundige en sociale aard.

Niet-subsidiabel, of buitengewoon onderhoud, kan het beste worden gedefinieerd als onderhoud dan niet onder enige regelgeving valt, en binnen het 20-jarige levensjaar van de woning moet worden uitgevoerd. Bij

voorbeeld het vervangen van kozijnen of andere bouwdeelen, die door een slechte constructie of uitvoering de geplande afschrijvingstermijn niet halen.

Het normale onderhoud van een woning wordt betaald uit de inkomsten die de woning de verhuurder opleveren. Wat betreft de woningen in de sociale sector heeft het Rijk precies bepaald hoeveel van die inkomsten aan het onderhouden mogen worden besteed (de zogenaamde onderhoudsnorm). Een andere rijksregeling betreft een financiële bijdrage die wordt verstrekt als de woning na 25 jaar voor een renovatie in aanmerking komt.

Wat overblijft is een heterogene categorie onderhoud, bestaande uit het geheel of in aanzienlijke mate vervangen of vernieuwen van onderdelen. Dat alles binnen het 25-jarige criterium en als gevolg van gewone processen. Dat onderhoud kan ten dele worden gefinancierd uit het onderhoudsfonds – voor zover daarbinnen voldoende ruimte is – en moet voor de rest uit de Algemene Bedrijfsreserve (ABR) worden betaald.

Van belang bij het definiëren van dit type onderhoud is de identificatie van de ontstaansoorzaken. De oorzaken kunnen worden gerubriceerd in (1):

1. Normale veroudering.
2. Ontwerpfouten.
3. Uitvoeringsfouten.
4. Materiaaldefecten (geen bewuste keuze tijdens bouw).
5. Onzorgvuldig gebruik.
6. Overige.

Van de oorzaken 2 t/m 6 kan de oorzaak als uitzonderlijk worden gezien, dat wil zeggen, niet onverwacht, maar incidenteel en van complex tot complex sterk verschillend. In een onderzoek van het Bouwcentrum naar niet-subsidiabel onderhoud bij naoorlogse corporatiewoningen (1) worden deze oorzaken als „uitzonderlijk” omschreven. Voor deze oorzaken is financiering uit de ABR de aangewezen weg, zoals in een rapport van de NWR en het NCIV over onderhoudsactiviteiten bij het beheer door woningbouwcorporaties (2) al is betoogd. Het ABR heeft immers het karakter van een risicofonds.

Uit het onderzoek van het Bouwcentrum bleek dat de helft van de kosten van het niet-subsidieerbaar onderhoud te wijten is aan normale veroudering (oorzaak 1). Deze conclusie is mis schien wel de belangrijkste van het rapport, en heeft de meest vergaande gevolgen voor de wijze van financieren van dit type onderhoud. Volgens het hiervoor genoemde rapport van de NWR en het NCIV zou normaal onderhoud moeten worden gedefinieerd als:

- ingrijpend normaal onderhoud (vervangen bouwdeelen)
- niet-ingrijpend normaal onderhoud (repareren en vervangen bouwdeelen).

Dat deel van het onderhoud zou dus uit de norm moeten

worden gefinancierd. De rest van het niet-subsidieerbaar onderhoud kan dan uit de ABR komen.

Kosten en financiering

Het is daarom interessant om wat meer in detail in te gaan op de kosten van het niet-subsidieerbaar onderhoud en de wijze van financiering. Het Bouwcentrum heeft berekend hoeveel niet-subsidieerbaar onderhoud aan de woning is verricht sinds de oplevering, en hoeveel tot en met 1990 nog moet worden verricht. Het Bouwcentrum vindt dat gemiddeld 4803 gulden per woning aan kosten wordt gemaakt, waarvan de helft al in het verleden is gerepareerd.

Van de kosten die nog moeten worden gemaakt is in de helft van de gevallen normale veroudering de oorzaak. Ontwerpfouten zijn goed voor 23 % van de kosten en uitvoeringsfouten voor 14 %. Opvallend is dat 73 % van de kosten aan de gevels is (kozijnen, betongebreken, voegwerk, scheuren in metselwerk), 11 % aan daken en 9 % aan uitrusting. Ook bij deze percentages is de helft te wijten aan normale veroudering.

Wanneer zoveel kosten te wijten zijn aan normale veroudering, moet het aannemelijk te maken zijn, dat er een verband is tussen de leeftijd van de woning en de hoeveelheid onderhoud. Een dergelijk verband valt niet op te maken uit de tabellen die het Bouwcentrum publiceert. Integendeel: er is zeer veel spreiding in de kosten per complex. Daar zijn een aantal oorzaken voor aan te geven.

In de eerste plaats is bij een gemiddelde leeftijd van de woningen in het onderzoek van zeventien jaar de statistische maat van spreiding slechts vijf jaar. Met andere woorden: er zijn maar weinig jonge en oude woningen in het bestand. Dan is het vanzelfsprekend ook moeilijk om een duidelijk verband tussen leeftijd en leeftijdgebonden onderhoud te vinden. Het Bouwcentrum constateert dan eigenlijk, dat de helft van het niet-gesubsidieerd onderhoud door verouderingsprocessen wordt veroorzaakt.

De tweede reden is het buitengewone karakter van dit onderhoud. In het jaarverslag van de NWR over 1984 wordt gewezen op het feit dat het gemiddeld niet-subsidieerbaar onderhoud in 1980 weliswaar 320 gulden per woning bedroeg, maar dat

slechts 40 % van de woningen dit type onderhoud had. Voor die woningen waren de kosten dus veel hoger, rond de 800 gulden. We moeten dus concluderen dat het niet-subsidiabele onderhoud een sterk incidenteel karakter heeft.

Uit het Jaarverslag van de NWR blijkt dat dit voor al het buitengewoon onderhoud geldt, het Bouwcentrum laat zien dat dat ook geldt voor de leeftijdgebonden onderhoudsuitgaven. Het hoeft ons dan ook niet te verbazen, dat bij de vaststelling van de onderhoudsnorm in het verleden, maar weinig rekening is gehouden met deze categorie onderhoud. Bij het incidentele karakter ervan laat de voorspelbaarheid natuurlijk ook wat te wensen over.

De sterke concentratie van het niet-subsidiabele onderhoud bij een deel van de complexen, verklaart waarom een aantal corporaties in de problemen komen. Hier helpen gemiddelden maar weinig. Gemiddeld blijkt het buitengewoon onderhoud voor 40 % ten laste van het onderhoudsfonds en voor 60 % ten laste van de ABR te worden gebracht (3). Op het eerste gezicht komt dat mooi overeen met de 50 - 50 verhouding van leeftijdgebonden (en bij het onderhoudsfonds thuishorende) en bijzonder (bij de ABR horend) onderhoud. In de praktijk is de sterke concentratie van die kosten in tegenspraak met een dergelijk simpele benadering.

Wanneer de voorstellen, gedaan in het onderzoek van de NWR en het NCIV, om een deel van het niet-subsidiabele onderhoud onder te brengen in de onderhoudsnorm werkelijkheid worden, moet meer duidelijkheid bestaan over het incidentele karakter van het leeftijdgebonden onderhoud. Een grotere steekproef dan het Bouwcentrum heeft gebruikt en een vergelijkbare wijze van onderzoek lijkt de meest geschikte weg. Als uit een dergelijk vervolgonderzoek zou blijken, dat alle typen naaorlogse woningen vergelijkbare buitengewoon-onderhoud uitgaven voor hun 25ste levensjaar zullen hebben, is de weg vrij voor een uitbreiding van de onderhoudsnorm. Blijken er echter grote verschillen te bestaan, dan zou enige differentiering van de onderhoudsnorm een alternatief kunnen vormen. Orig jaar is weliswaar onderzoek naar differentiering van de onderhoudsnorm verricht, maar

dat had geen betrekking op het niet-subsidiabele onderhoud en leverde verder geen harde criteria op voor differentiering (4).

Tweede probleemveld

Het niet uitvoeren van niet-subsidiabele onderhoud is meestal problematisch. Meestal wordt het wel gedaan, maar gaat het ten koste van bijvoorbeeld het dagelijks onderhoud (zoals schilderwerk). Er zijn ook ge-

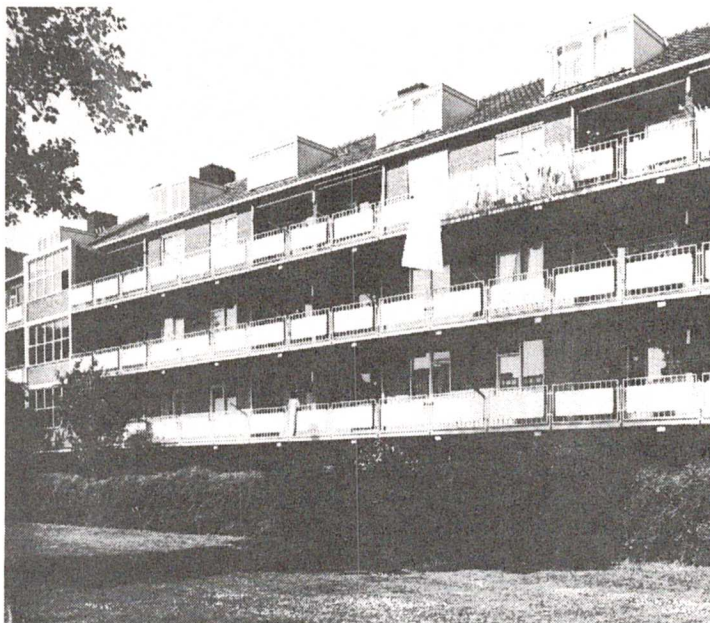


Foto Ad Volker - Delft

... De sterke concentratie van het niet-subsidiabele onderhoud bij een deel van de complexen, verklaart waarom een aantal corporaties in de problemen komen. Hier helpen gemiddelden maar weinig ... (foto: Zaandam).

vallen, waarin onderhoudswerkzaamheden vooruit worden geschoven voorbij het 25ste levensjaar van de woning, waarna ze kunnen worden uitgevoerd in het kader van een grote beurt.

Dat brengt ons bij het tweede probleemveld van het beheer van de naaorlogse woningvoorraad. De nieuwe bijdrageregeling (MG 83-57) bepaalt dat de subsidie voortaan eenderde deel is van de geaccepteerde kosten. Of het exploitatieresultaat de kosten dekt is in deze regeling dus niet meer van toepassing. Corporaties moeten tekorten uit de ABR dekken of de tekorten bijlenen. Of die geleende bedragen dan ooit kunnen worden afgelost is hoogst twijfelachtig gezien de te verwachten snel stijgende kosten van renovatie bij de naaorlogse woningvoorraad.

Wanneer niet-subsidiabele onderhoud naar de grote beurt wordt doorgeschoven verergert dit de situatie alleen maar. De schade aan de woning zal alleen maar toenemen door het niet

verrichten van onderhoud. Een mogelijkheid om de schade te beperken, en die door corporaties zelf ter hand kan worden genomen, is de planmatige opzet van onderhoud. In Renovatie & Onderhoud verschijnen regelmatig bijdragen over deze nieuwe trend in de bedrijfsmatige aanpak van het onderhoud (5). Men maakt melding van besparingen van 10-35 %.

Interessant is de mening

Het probleem is, dat de be wijslast bij de corporaties ligt: zij moeten aantonen dat het naar voren halen van onderhoud een efficiënte besteding van het geld is, dat anders bij een grote beurt zou worden besteed. Alleen een nauwkeurige opname van de huidige toestand en op basis daarvan een berekening van de toekomstige onderhoudsuitgaven kan dat bewijs leveren.

In de afgelopen jaren heeft onderzoek de belangrijkste problemen van het onderhoud van naaorlogse woningwoningen blootgelegd. Belangrijke hiaten in de kwantificering van de kosten ontbreken echter nog, wat mede de aarzeling verklaart van het ministerie van VROM om met daadwerkelijke toezeggingen te komen. Onder druk van het uitblijven van financiële toezeggingen van het ministerie slaan corporaties, gemeenten en architecten wegen in om tot een efficiëntere uitvoering van het onderhoud te komen. De ontwikkelingen op dit terrein laten zien, dat het planmatig en efficiënt uitvoeren van onderhoud op korte termijn kan leiden tot hogere uitgaven, om in de toekomst te worden gecompenseerd door een betere kwaliteit van de woningvoorraad en lagere kosten.

van de gemeente Utrecht (6), die stelt dat een goede opname van de bouwkundige staat van het woningbezit de basis kan vormen van een inschatting van het toekomstige onderhoud, ook van het niet-subsidiabele onderhoud, en van onderhoud dat normaal in een grote beurt terecht komt. Wordt dat onderhoud nu uitgevoerd dan kan dat achterwege blijven bij de grote beurt. Bovendien is er dan ook geen vervolgschade aan de woning door het uitvoeren van dit onderhoud.

Voor een dergelijke benadering is natuurlijk geen geld. Corporaties schuiven soms het niet-subsidiabele onderhoud vooruit, van naar voren halen van onderhoud dat nu in de grote beurt plaatsvindt kan dus binnen de huidige regelingen al helemaal geen sprake zijn. Toch is dit juist de kern van het voorstel van de gemeente Utrecht. De klacht is dan ook, dat de MG 83-57 deze manier van onderhoud onmogelijk maakt.

Noten

1. Onderzoek naar niet-subsidiabele onderhoud bij naaorlogse corporatiewoningen: Ir. S. J. Gorter, A. A. J. Damen; Stichting Bouwcentrum, juli 1985, rapportnr. 9985/1985.
2. Onderhoudsactiviteiten bij het beheer door woningbouwcorporaties; Samenvatting, deel 6, NWR, NCIV; Samensteller R. E. Baumgarten, januari 1984.
3. Nationale Woningraad, Jaarverslag 1984.
4. Normdifferentiatie, een onderzoek naar de mogelijkheid tot differentiatie van de onderhoudsnorm voor woningwet- en daarmee gelijkgestelde corporatiewoningen: Drs. J. Schellevis en J. J. van der Weyden, EIB, oktober 1984.
5. Onder andere in de artikelenserie van de SACON-groep uit Zwolle in Renovatie & Onderhoud gepubliceerd.
6. Utrecht voert plan uit voor systematisch beheer en onderhoud woningcomplexen: Saskia Bolten; Renovatie & Onderhoud 85/2.