

Volkshuisvesting, een kentering van het getij

Na een periode van bijna ongekende groei en mogelijkheden op het terrein van de volkshuisvesting, begint zich inmiddels een teruggang te vertonen. Om niet alle verworvenheden van de afgelopen jaren in een klap kwijt te raken is het beter pas op de plaats te maken en notie te nemen van de ontwikkelingen.

Ondergetekenden zijn de afgelopen 13 jaar vanuit verschillende invalshoeken betrokken geweest bij de Amsterdamse stadsvernieuwing en beide sinds twee jaar werkzaam als sector 'Behoud en Herstel' van de afdeling Coördinatie Stadsvernieuwing (CVS) van de Gemeente Amsterdam.¹ In deze positie krijgen wij dikwijls te maken met 'de andere kant' van de volkshuisvesting.

De nu volgende stellingen met voorbeelden ter toelichting zijn geschreven op persoonlijke titel.

eigen huis waren gaan beschouwen. Vanuit de bewoners kwam toen de vraag naar andere mogelijkheden dan sloop-nieuwbouw waarbij gedacht werd aan zelf kopen en opknappen of behoud via een huurdersvereniging als dochtercorporatie van het Woningbedrijf. In opdracht van de deelgemeente Noord hebben we toen een vergelijking gemaakt van de verschillende mogelijkheden waarbij in alle modellen de afweging tussen kosten en kwaliteit naast elkaar gezet zijn. Het blijkt dan dat de mooiste 'volkshuisvestings'-oplossing, sloop-nieuwbouw niet altijd de beste is, althans voor de bewoners. Voorlopige uitslag: de inmiddels opgerichte huurdersvereniging heeft een particuliere architect opdracht gegeven een haalbaarheidsonderzoek te doen c.q. plan te maken voor een casco-opknapbeurt. De panden waarvoor op basis van dit plan een subsidiebeschikking kan



Schoolgebouw in de Czaar Peterbuurt

1. Kwaliteit tegenover betaalbaarheid

Door een versobering van normen en budgetten enerzijds en door hogere huren voor dezelfde kwaliteit anderzijds, komt het steeds meer voor dat bewoners kiezen voor bestendiging van hun huidige woonsituatie in plaats van nieuwbouw of (hoog niveau) renovatie. Meestal geven financiële argumenten daarbij de doorslag: een lage huur en/of ruim oppervlak zijn belangrijker dan een hoge 'volkshuisvestings'-kwaliteit gekoppeld aan een hogere huur en/of klein oppervlak.

Voorbeeld 1: Oostzanerdijk

Het geval Oostzanerdijk betreft circa 40 dijkwoningen in Amsterdam-Noord. Deze waren jaren geleden gekocht om gesloopt te worden voor de aanleg van een metrolijn. Na het besluit om het metro-net niet verder uit te breiden, bleven de huisjes nog een paar jaar in handen van het gemeentelijk Grondbedrijf dat nauwelijks iets aan onderhoud uitvoerde. De bewoners zorgden daar in een aantal gevallen zelf voor. Ook binnen werd er soms vrolijk verbouwd en getimmerd. Na jaren van onzekerheid werden de huizen overgedragen aan het gemeentelijk Woningbedrijf. Deze nieuwe eigenaar stuurde de bewoners een brief met de mededeling dat de huisjes spoedig een 'kleine opknapbeurt' zouden krijgen.

Alle panden werden onderzocht door een extern bouwkundig bureau waarna vier woningen als proef werden verbeterd. Het resultaat van deze proef alsmede de inhoud van het rapport was zodanig dat de bewoners vervolgens werd medegedeeld dat de (meeste) huizen gesloopt zouden worden.

Dit wekte nogal wat beroering onder de dijkbewoners die in de loop der jaren zo aan het huis en de plek gewend waren dat ze het als hun

worden afgegeven (particuliere regeling) worden vervolgens door de gemeente overgedragen aan de huurdersvereniging. De panden waaraan geen opknapbeurt valt uit te voeren gaan naar het Grondbedrijf. In de toekomst ziet de gemeentelijke dienst Volkshuisvesting overigens uitsluitend de bouw van (premie)koopwoningen als haalbare oplossing na sloop van deze dijkhuizen.

2. Theorie en praktijk

Binnen de Volkshuisvesting worden regelingen bedacht die bij de uitvoering anders blijken uit te pakken dan oorspronkelijk de bedoeling was. Een voorbeeld hiervan is de HAT-(verbouw)regeling. Was deze bedoeld om op grote schaal goedkope eenheden toe te voegen aan de woningvoorraad, in de praktijk blijken er door de verschillende diensten en instanties zoveel eisen toegevoegd te worden dat de kosten van een dergelijke voorziening de oorspronkelijke bedoeling verre overtreffen.

De HAT-regeling was bedoeld voor mensen met lagere inkomens. In de praktijk van de afgelopen jaren zijn veel van de beschikbare contingenten echter bestemd voor het aankopen en opknappen van gekraakte panden, waarbij het criterium 'lage inkomens' geen rol speelde.

Zonder te willen stellen dat de problematiek van gekraakte panden geen oplossing vergt, menen wij toch dat deze uitwerking van de verbouwregeling een discussie waard is. Hoewel in de praktijk inderdaad een groot aantal bewoners een laag inkomen heeft, zijn er ook personen of groepen die noch qua inkomen, noch qua woonwensen binnen de HAT-regeling passen. Deze stellen dan ook dikwijls andere oplossingen voor zoals erfpacht en zelfbeheer.

Hier komt men echter in conflict met de rol van de volkshuisvesting, namelijk dat de overheid, c.q. de sociale verhuurder als enige verant-

woordelijk wil zijn voor beheer en kwaliteit van de woning of het gebouw.

In plaats van te proberen de vraag naar andere oplossingen structureel in te passen in het beleid, zoekt men liever naar de marges binnen de regeling (bijvoorbeeld door drie eenheden aan een persoon te verhuren). Waar het uiteindelijke resultaat in principe hetzelfde blijft, namelijk het honoreren van de bewonerswensen, is de oplossing niet juist. Daarnaast dragen de bewoners geen verantwoordelijkheid voor het toekomstig beheer met als consequentie dat de kwaliteitseisen van de corporatie in het verbouwplan moeten worden meegenomen.

De weerstand die opgeroepen wordt bij de vraag naar erfpachtconstructies of zelfbeheer kan niet alleen verklaard worden uit de zorg om kwaliteit. Erachter schemert de angst het alleenrecht in volkshuisvestingsland te verliezen.

Voorbeeld 2: leegkomend schoolgebouw

Teruglopende kindertallen, concentratie en bezuinigen in de onderwijssector leiden ertoe dat veel Amsterdamse schoolgebouwen leeg komen. Meestal dateren deze panden uit het begin van deze eeuw en kan het casco nog jaren mee. Wordt zo'n pand niet gekraakt, dan blijkt de eigenaar (veelal de gemeente) zelden in staat een zinnige functie voor het gebouw te vinden.

Bij een vrijkomend schoolgebouw in de Czaar Peterbuurt hebben wij de mogelijkheden van herbestemming op een rijtje gezet. Als bestemming is een woonfunctie vergeleken met hergebruik als ateliers of bedrijfsruimte. Wat de kosten betreft is een vergelijking gemaakt tussen een opzet waarbij geen enkele ingreep werd uitgevoerd (behoudens achterstallig onderhoud) en een model waarbij het gebouw volledig verbouwd en aangepast werd.

Door de dienst Volkshuisvesting was slechts de mogelijkheid onderzocht voor HAT-verbouw volgens de officiële regeling hetgeen leidde tot een negatieve uitslag. Was het daarbij gebleven dan was het gebouw dus gesloopt.

Het pand is nu verhuurd via een erfpachtconstructie aan een groep die gekozen heeft voor overdracht van het gebouw in de huidige staat. De school wordt nu gebruikt om in te wonen en te werken.

3. Stadsvernieuwing is meer dan alleen wonen ...

In aansluiting op de discussie die binnen de volkshuisvesting over kwaliteit en kosten speelt, kan gesteld worden dat stadsvernieuwing meer is dan alleen maar wonen. Vanuit de enorme kwaliteitsachterstand van de woningvoorraad aan het begin van het stadsvernieuwingproces, is alle aandacht en energie terecht gericht op het op gang krijgen van een goed lopende volkshuisvestings'trein'.

Nu die loopt ontstaat er enerzijds ruimte en anderzijds de zorg voor het handhaven van de andere aspecten zoals winkels, voorzieningen, bedrijven: werkgelegenheid in de ruimste zin ...

Behalve het feit dat het op dit gebied dikwijls ontbreekt aan adequate regelingen en oplossingen betekent het ook een verstoring van de volkshuisvestingslijn.

In de praktijk blijkt dat de nieuwbouwwals in zijn enthousiasme ook bouwkundig goede of waardevolle gebouwen meeneemt zonder dat vanuit de overheid serieus gezocht is naar behoud ten behoeve van andere functies dan wonen.

voorbeeld 3: Posthoornkerk

De afgelopen jaren zijn wij ingeschakeld bij de afweging tussen sloop, danwel behoud van de Posthoornkerk van P.J.H. Cuypers. Deze kerk heeft veel achterstallig onderhoud en is al meer dan tien jaar niet in gebruik voor de eredienst. Sindsdien wordt de kerk in stand gehouden door een buurtgroep en gebruikt voor bijeenkomsten, markten en tentoonstellingen. In het kader van de stadsvernieuwingaanpak voor het Posthoorncomplex moest ook een oplossing voor de kerk gevonden worden.

Vanaf het begin is duidelijk gemaakt dat er voor de gemeente geen mogelijkheden waren om de kerk te behouden en te exploiteren. Derhalve werd uitgegaan van sloop-nieuwbouw ten behoeve van circa 20 woningwetwoningen.

De 'Stichting tot Behoud', die in Nederland waarschijnlijk voor ieder bijzonder gebouw bestaat, kreeg echter van de gemeente de kans om binnen een bepaalde periode een sluitend verhaal voor behoud te maken. Hierbij ging men uit van een gedeeltelijke verbouw van de kerk ten behoeve van kantoor- en werkruimten en behoud van een centrale open ruimte voor sociaal-culturele activiteiten.

Het handhaven van het kerkgebouw voor een andere functie dan wonen is overigens ook vastgelegd in het bestemmingsplan voor de Haarlemmerbuurt.

Dankzij de inspanning van de stichting ziet het er nu naar uit dat de kerk niet alleen behouden blijft maar bovendien wordt gerestaureerd voor een 'productieve' functie.



De Posthoornkerk

4. Overheid en particulier

Teveel wordt in de stadsvernieuwing voorbij gegaan aan de initiatieven en mogelijke aanpak van particuliere zijde. Te lang heeft men in de veronderstelling verkeerd dat de overheid als enige in het stadsvernieuwingproces kon opereren.

1. **Maarten de Boer**, HTS Weg- en Waterbouw (1974), sindsdien actief in de Nieuwmarktbuurt, tussen 1975 en 1980 TH-Bouwkunde, daarna zelfstandig architect. Een tiental projecten, hoofdzakelijk in de HAT-verbouw en restauratie in Amsterdam, waaronder de Haarlemmerpoort. Sinds 1985 (in deeltijd) ook werkzaam bij de gemeente Amsterdam, afdeling coördinatie Stadsvernieuwing (VCS).
- Karl Kupka**, ook sinds 1974 actief in de Nieuwmarkt, afgestudeerd in Planologie aan de Universiteit van Amsterdam (1979) met als bijvakken Bouwkunde en Bouweconomie (Delft). Tot 1981 gewerkt in onderzoek en onderwijs aan de Universiteit. Sindsdien in dienst bij de gemeente; vier jaar als planner in een projectgroep (Dapperbuurt en Jordaan) en sinds 1985 bij de gemeente Amsterdam, afdeling CVS.

Meer en meer blijkt de werkelijkheid niet in normen te passen en speelt de hokjesgeest van het overheidsapparaat een effectieve aanpak parten: de gemeente raakt verstrikt in haar eigen regelgeving. Daarnaast en daardoor zijn de kosten van vervangende nieuwbouw op sommige locaties zo hoog, dat je voor hetzelfde geld elders twee à drie woningen extra zou kunnen bouwen. Met het aanpakken van dat deel van de particuliere woningvoorraad dat bij de gebruikers nog gretig aftrek vindt, kan de gemeente niet voorzichtig genoeg zijn.

Voorbeeld 4: particulier funderingsherstel van 'slooppanden'

Als voorbeeld nemen we hier een bouwblok in de Da Costabuurt waar van alle panden de funderingen onderzocht zijn. De panden zijn in handen van particuliere verhuurders en eigenaar-bewoners. Op zeven panden na bleek de fundering overal redelijk tot goed te zijn. Het probleem zat bij de vier en drie aaneengesloten panden met een slechte fundering. Behoud en herstel via een hoogniveau renovatie of grote opknapbeurt was voor de dienst Volkshuisvesting niet mogelijk omdat de kosten van verbetering plus fundering ver boven het budget uitstegen. Derhalve werd sloop-nieuwbouw als enige oplossing gepresenteerd.

Daar de woningen in redelijke staat verkeerden en de locatie aan de gracht zeer aantrekkelijk is, werd door de bewoners aangedrongen op andere mogelijkheden.

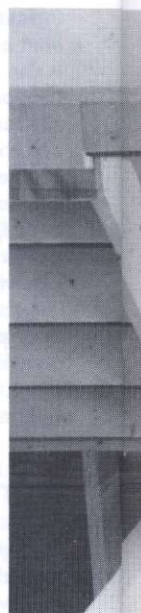
Samen met de eigenaren en de huurders hebben wij onderzocht of een model waarbij alleen de fundering en het achterstallig onderhoud zouden worden aangepakt een haalbare kaart zou zijn. Via de subsidieregeling voor eigenaar-bewoners en eigenaar-verhuurders kwam er een kostenplaatje uit dat voor de eigenaren een redelijke investering betekende in relatie tot de waarde van het pand en ook voor de huurders een beter alternatief was.

In dit geval is bewust gekozen voor een aanpak die niet mikt op nieuwbouw-kwaliteit van de woningen, temeer omdat deze reeds voldoende voorzieningen en een aanvaardbare plattegrond hebben. De huurders hadden daarover althans geen klachten.

De eigenaren zullen naar verwachting binnenkort een start maken met de funderingswerkzaamheden.



De bouwblokken aan het van Lennepkanaal



Tot slot

De overheid moet zorgen voor woningen met een genormeerde kwaliteit tegen betaalbare woonlasten voor die groepen die daarom vragen en die op de 'vrije markt' buiten spel staan. Deze woningproductie moet echter altijd afgewogen worden tegen de gebruiksmogelijkheden van gebouwen voor andere functies.

Voor het overige moet de overheid het particuliere initiatief sturen door een gericht inzetten van stimuleringsubsidies. Bestemmingsplannen en onteigeningen dienen alleen om excessen als constructief verval, speculatie en overlast te bestrijden.