

*Bij nieuwbouw en verbouw panden*

## Niet stichtingskosten centraal maar exploitatiekosten

Bij de benadering van de kosten in de woningbouw staan de stichtingskosten veelal centraal. Allerlei maatschappelijke ontwikkelingen brengen de exploitatiekosten steeds meer voor het voetlicht. Stonden de jaren zeventig in het teken van de energiekosten, in de jaren tachtig lijken de onderhoudskosten te zijn ontdekt. Van een integrale kostenbenadering is nog geen sprake. In theorie wordt het steeds meer beleden, maar niet in de praktijk. Als niet meer de stichtingskosten maar de exploitatie- of gebruikskosten de leidraad gaan vormen voor het kostenbeheer, heeft dit tot gevolg dat er ook een beeld moet worden gevormd van de toekomstige ontwikkelingen in het gebruik en beheer. Anticiperen op de knelpunten kan misschien een aanzet zijn voor een antwoord. Te denken valt aan problemen die bij verbouw van panden ontstaan en betrekking hebben op de gewenste fasering van de financiering in geval van zelfwerkzaamheid, financiering van niet-woongedeelten, de eisen van sociale verhuurders ten aanzien van terugbrengen in oude staat en onderhoudskwaliteit.

Ir. Pieter Huijbregts  
Ir. Martin Liebrechts

In de sociale woningbouw wordt nog bijna uitsluitend gekeken naar het bedrag, dat in het eerste jaar van gebruik van de woning op tafel moet worden gelegd. Daarnaast overheerst de gedachte dat de woning een af-product moet zijn dat vijftig jaar meekan, terwijl de praktijk van de afgelopen jaren is dat na 25 jaar een aanpassing noodzakelijk is.

Twee factoren zijn hierop van invloed. In eerste instantie bestaat in de woningbouw een specifieke scheiding tussen eigendom en gebruik in de huursector; circa 56 % van het woningbestand. (In wezen geldt deze scheiding ook voor de koopsector, omdat grotendeels van de eigenaar-bewoners slechts via een hypotheek over woonruimte kunnen beschikken.) Het gevolg is dat de exploitatiekosten, die verband houden met het ter beschikking stellen en instandhouden van het onroerend goed voor rekening van de eigenaar, respectievelijk exploitant zijn en via de kale huur in rekening worden gebracht bij de gebruiker. De overige gebruikskosten komen volledig voor rekening van de gebruiker.

Daarnaast speelt de overheid bij de totstandkoming en instandhouding van een woning een dominante rol. Zij beschikt grofweg over drie sturingsmechanismen om exploitatiekosten en eventueel haar bijdragen te beheersen. Ten eerste, via het stellen van grenzen aan de stichtingskosten wordt de grootste ex-

ploitatiepost „rente en aflossing” beïnvloed. Ten tweede, worden de overige exploitatieposten, zoals onderhoudskosten en administratieve beheerkosten, genormeerd.

En tot slot worden de exploitatie-inkomsten door wetten en regels gestuurd, die betrekking hebben op de aanvangshuren en jaarlijkse huurverhogingen. Het samenspel van deze sturingen bepaalt de overheidsbijdragen. De leidraad hierbij is dat vooral wordt gekeken naar de gevolgen op korte termijn en dat er wordt gestreefd naar uniformering van gebruik en beheer.

Bekijken we de omvang van de exploitatiekosten gedurende vijftig jaar van een woning, dan zien we dat de totale exploitatiekosten de investeringskosten met 60 % à 90 % overschrijden (1).

### Veranderend gebruik/beheer

Stond twintig jaar geleden nog het gezin, bestaande uit man, vrouw en kind(eren), model voor de te realiseren woningen, tegenwoordig maakt dit gezin nog maar 43 % uit van het totale aantal

*Door het ontbreken van afdoende financiële regelingen worden bij verbouw van panden voornamelijk HAT-eenheden gerealiseerd. Andere bewoningwijzen komen niet in aanmerking.*



huishoudens in Nederland. En de prognose voor het jaar 2000 is, dat nog slechts 26 % van de huishoudens hieruit zal bestaan.

Ingrijpende veranderingen hebben plaatsgevonden en zullen nog plaatsvinden in de leefsituatie van mensen. De verandering lijkt in de richting te gaan van een grotere pluriformiteit in woon-, werk- en leefgedrag (2). Een illustratie hiervan vormt het aantal woongroepen dat sinds 1975 jaarlijks met circa 26 % is gestegen en dat op dit moment op ongeveer 20 000 wordt geschat (3).

Ook op andere fronten is men op zoek naar andere samenlevingsvormen of huishoudtypen, zoals bij bejaarden en culturele minderheden.

Ook binnen het traditionele gezin zijn de posities aan het verschuiven. In toenemende mate eist ieder lid een bepaalde mate van autonomie.

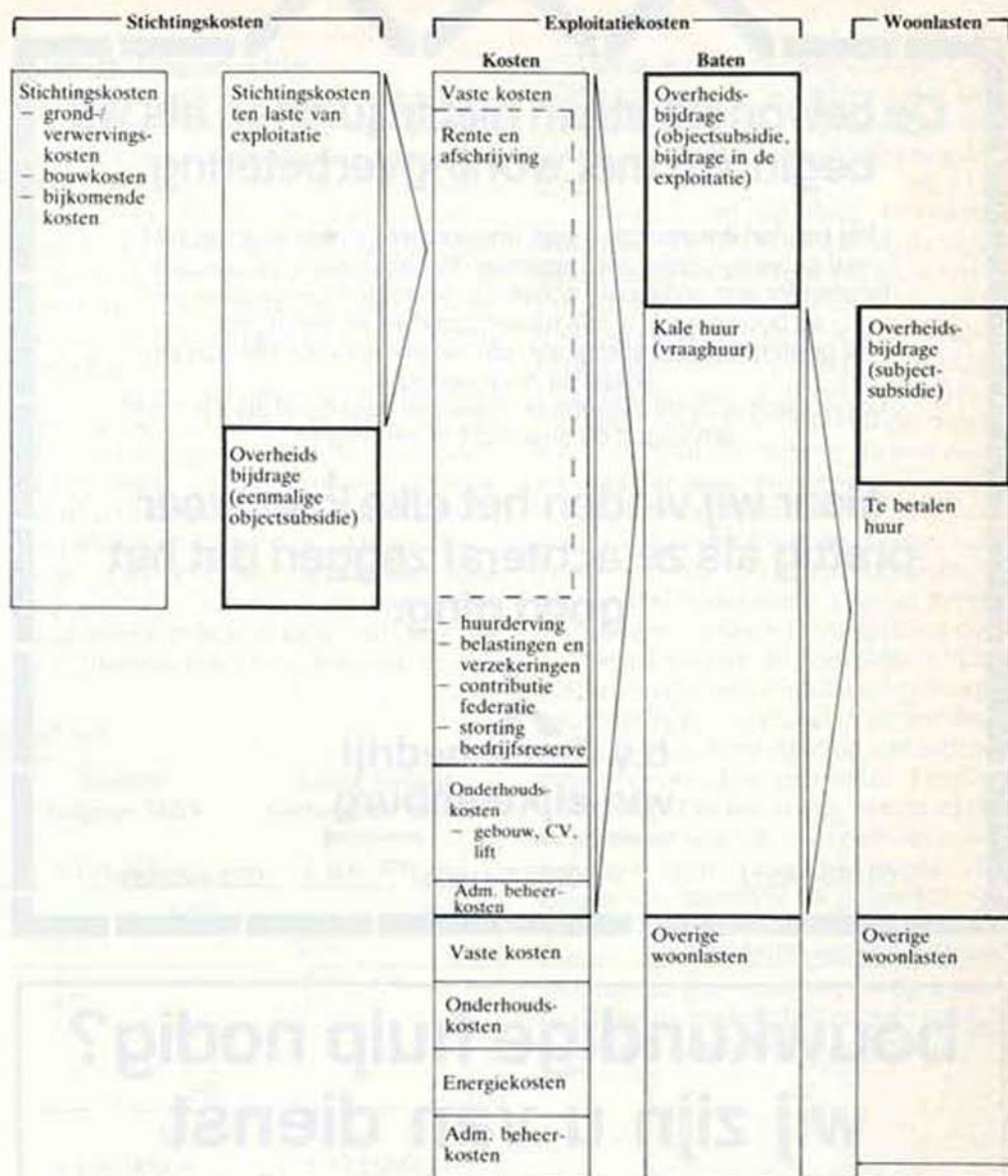
Al deze ontwikkelingen vragen om veranderingsmogelijkheden voor een toekomstig gebruik. Na verloop van tijd zal herverkaveling van de ruimte gewenst of noodzakelijk zijn. Een financierings- en subsidiëeringswijze, die uitgaat van vijftig jaar en één vorm van gebruik als uitgangspunt neemt, zal deze ontwikkelingen belemmeren.

Niet alleen op het terrein van het gebruik zijn er allerlei ontwikkelingen geconstateerd, maar ook in het beheer van nieuwe woonvormen komen we in conflict met de traditionele vormen van beheer. Er bestaat een tendens allerlei onderdelen van het beheer bij een collectief van huurders onder te brengen (4). Bijvoorbeeld schoonmaakonderhoud van gemeenschappelijke ruimten, maar ook delen van het technisch onderhoud, zoals vervanging van lampen.

### Mogelijkheden en knelpunten

Panden in de oude binnensteden hebben met elkaar gemeen dat ze beschikken over relatief veel overmaat. Elke poging om deze panden aan te passen of te verbeteren op grond van maatschappelijk aanvaarde huisvestingsvierkante meters, stuit op problemen van overmaat. De breedte en diepte van deze panden brengt dat met zich mee. Tot nu toe heeft dit ertoe geleid dat panden in het kader van de HAT-regeling worden verbouwd. Uiteindelijk biedt die regeling de mogelijkheid het pand volledig om te schoffelen om het zo weer passend te maken. Vanwege het ontbreken van afdoende financiële regelingen komen andere bewoningswijzen en verbeterniveau's niet in aanmerking.

Vanuit drie invalshoeken – de bewonings-/gebruikswijze, beheerwijze en produktiewijze – worden hierna de



knelpunten met de huidige kostenbepaling bekeken.

### Bewonings-/gebruikswijze

Bij (ver-)bouw van panden vormt de integratie van woon- en werkruimte een knelpunt voor de financiering. Overheidsregelingen, die een bijdrage in de exploitatiekosten geven, gaan uit van woonruimte. Als werkruimte wordt geïntegreerd, ontstaat het probleem hoe (stichtingskosten en) exploitatiekosten kunnen worden gescheiden naar woon- en werkruimte. Dit is in de praktijk vaak onmogelijk (5).

Verschillende bewoningswijzen hebben ook verschillende exploitatiekosten tot gevolg. Bekijken we onderhoudskosten bij bewoningswijzen als groepswoon, gezinswoon en individueel wonen – in een zelfde pand (volume), dan valt op dat groepswoon tot 10 % lagere en individueel wonen tot 10 % hogere onderhoudskosten leiden dan gezinswoon (6). Dit heeft te maken met het feit dat groepswoon relatief minder en bij individueel wonen (HAT)

relatief meer uitrusting per volume-eenheid noodzakelijk is. Als we vervolgens echter gaan kijken naar de onderhoudsmiddelen bij het huidige normenstelsel, dan is te zien dat door het grotere aantal „wooneenheden” bij groepswoon en individueel wonen de totale middelen voor het pand 50 % à 100 % hoger liggen dan bij gezinswoon.

Hieruit blijkt dat een differentiatie van onder meer de onderhoudsnorm is gewenst, waarbij ook de bewoningswijze en de grootte van de „wooneenheden” zijn betrokken.

Weliswaar zijn de onderhoudskosten bij groepswoon lager, evenals de investeringskosten per vierkante meter, maar de behoefte in de toekomst aan aanpassing is veelal groter. Te strikte normering van de uitgangssituatie komt hieraan niet tegemoet.

### Beheerwijze

Het sociale woningbestand, waaronder circa 42 % van de woningen valt, wordt beheerd door woningcorporaties. Na de oorlog hebben ze een sterke groei door-

gemaakt. Kenmerkend hiervoor zijn schaalvergroting, specifieke vorm van professionalisering en rationalisatie van het beheer (7). Het apparaat dat zo ontstaat brengt ook specifieke oplossingen met zich mee. Bijvoorbeeld de onderhoudsaanpak bij een bezit van 10 000 woningen wordt anders georganiseerd dan bij een bezit van 100 woningen.

Veel corporaties stellen zich gereserveerd op als het gaat om in het beheer nemen van panden met andere gebruikwijze(n). Als ze het wel doen, proberen ze mogelijke exploitatierisico's te reduceren door de eis het pand in de oorspronkelijke staat terug te brengen. Immers de normering van de exploitatie en de bijdrage van de overheid is gebaseerd op een uitgangssituatie bij (ver-)bouw.

Tegelijkertijd kunnen we een toenemende betrokkenheid van gebruikers constateren. Vooral bij andere woon- en leefvormen ontstaat zelfs de noodzaak om onderdelen van het beheer zelf uit te voeren. Echter de normering van de exploitatie nodigt hiertoe niet uit. Bijvoorbeeld besparingen op onderhoudskosten door zelfwerkzaamheid kan nu niet leiden tot een lagere huur. Bij eigenaar-bewoners is dan wel een reductie van woonlasten mogelijk. Er zal moeten worden gezocht naar een differentiëring van de normen bij verschillende vormen van zelfbeheer, zodat een kwaliteitsverbetering en/of woonlastenverlaging kan worden bereikt.

### **Produktiewijze**

De veranderende produktiewijze heeft te maken met het realiseren van verschillende kwaliteitsniveaus tijdens planprocessen, met de mogelijkheid om een bepaald kwaliteitsniveau meer gefaseerd uit te voeren én met de toename van zelfwerkzaamheid bij (ver-)bouw. Dit laatste leidt tot een meer geleidelijke overgang van (ver-)bouwproces naar beheer. Er is geen eenduidig beginmoment meer voor de exploitatie. Bij woningverbetering is door de regeling MG 83-57 al mogelijk gemaakt om verschillende verbeterniveaus met variërende exploitatieperioden te realiseren. Ook bij nieuwbouw van kleinere wooneenheden (HAT, groepswonen) kan de exploitatieperiode variëren van dertig tot vijftig jaar. Variërende kwaliteitsniveaus en variërende exploitatieperioden – dit is dus niet de leeftijd – leiden tot andere onderhoudskosten voor eenzelfde complex of pand. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat bij kortere exploitatieperioden ook minder vervangingsonderhoud optreedt.

Als we het kwaliteitsniveau – uitgedrukt in het te realiseren verbeterniveau

bij woningverbetering – als variabele beoordelen bij eenzelfde exploitatieperiode, dan blijkt dat een hoger kwaliteitsniveau goedkoper is. Dit is een vanzelfsprekende zaak. Vergelijken we echter de verbeterenniveaus met de bijbehorende afschrijvingstermijn (voor hoog niveau veertig jaar en laag niveau vijftien jaar), dan zal blijken dat een hoger niveau duurder is qua onderhoudskosten, omdat meer bouwdelen tijdens de betreffende exploitatieperiode moeten worden vervangen. Hier vormt het ontbreken van normdifferentiatie een knelpunt tijdens vele planprocessen en het beheer. Door het niet toegesneden zijn van normen op afwijkende kwaliteitsniveaus en exploitatieperioden, worden keuzemogelijkheden in planprocessen beperkt en/of stellen toekomstige beheerders zich behoudend op.

### Andere financiering

Zowel de overheid als de hypotheekverschaffer kijken bij de financiering vooral naar de kosten in het eerste jaar en vooral naar de stichtingskosten. Een andere benadering lijkt op het eerste gezicht te veel risico's met zich mee te brengen. Een dergelijke benadering is logisch, voor zover veranderingen in de toekomst beperkt blijven en uniformering mogelijk is.

In eerste instantie willen we ervoor pleiten om niet alleen stichtingskosten als uitgangspunt te nemen bij planbeoordeling, maar ook de exploitatiekosten, waarbij verschillende gebruikswijzen tot hun recht kunnen komen. Als we kijken naar de dynamische kostprijsuur, dan zien we dat er bij de vaststelling van de huur wordt gekeken naar een deel van de exploitatiekosten en -baten en de ont-

wikkeling ervan tijdens de exploitatieperiode. Echter deze benadering is te sterk gericht op normering van de exploitatiekosten als afgeleide van de stichtingskosten.

Aansluitend op deze benadering willen we pleiten voor een dynamische financiering, waarbij er plaats is om op projectniveau te schuiven in de verdeling van de kosten over de verschillende exploitatieposten en waarbij de financiering kan worden gespreid in de tijd, afhankelijk van de veranderende behoeften in gebruik en beheer. Bijvoorbeeld moet het in de praktijk mogelijk worden om bij het begin minder te investeren maar extra middelen te reserveren via de post „onvoorziene kapitaalsuitgaven” of „onderhoudskosten”, zodat aanpassingen in de toekomst mogelijk worden.

Verder moet de verwachte ontwikkeling van de onderhoudskosten worden gebaseerd op onderhoudsplannen die tegelijk met de ontwikkeling van een verbeterplan worden opgesteld. Tenslotte moet bij het beschouwen van de exploitatiekosten ook de energiekosten worden betrokken. Tot nu toe worden deze kosten voornamelijk als gebruikskosten gezien. Echter doordat de gebruiker in toenemende mate de positie van de exploitant zal gaan innemen, is deze scheiding tussen exploitatie- en gebruikskosten steeds minder op zijn plaats. ■

*Exploitatieposten gedurende de gehele exploitatieperiode.*

Situatie eengezinswoning	Isolatie volgens MBV	Extra isolatie verbeterde install.
Stichtingskosten	f 101 700,-	f 106 700,-
Vaste kosten	61%	71%
– rente en aflossing	54%	62%
– onvoorziene kapitaalsuitgaven	3%	4%
– huurdering, belastingen e.d.	4%	5%
Energiekosten	29%	18%
Onderhoudskosten	8%	9%
Adm. beheerkosten	2%	2%
Totaal in %	100%	100%
Totale exploitatiekosten in contante waarde	f 190 000,- 100	f 173 000,- 100

*Onderhoudskosten en -baten bij variërende bewoningwijze. Uitgaande van één bestaand pand, waarin na verbouwing 3 gezinswoningen, 5 HAT-eenheden of 6 woongroepen kunnen worden gerealiseerd.*

	Groepswonen	Gezinswonen	Individueel wonen
Onderhoudskosten	90%	100%	110%
Onderhoudsmiddelen	200% (of 33%)*	100%	160%

\* Dit is afhankelijk van de eenheid die door de overheid wordt erkend.

*Onderhoudskosten in relatie met exploitatieperiode en verbeterenniveau (6)*

Exploitatieperiode	Gemiddelde jaarlijkse onderhoudskosten bij twee verbeterenniveaus	
	hoog niveau (40 jaar)	laag niveau (15 jaar)
t/m 15 jaar	57%	85%
t/m 25 jaar	79%	100%
t/m 40 jaar	95%	116%
t/m 50 jaar	100%	118%

### Noten

1. P. Huijbregts en M. Liebrechts, „Onderzoekverslag: Woonlastenbewaking en energiebewust bouwen bij nieuwbouw in stadsvernieuwing”, Stichting Bouw hulp, Eindhoven, 1984.
2. „Vier jaar emancipatieraad”, een uitgave van de emancipatieraad, Den Haag, april 1985.
3. F. Krabbendam, „Woongemeenschappen: plannen, bouwen, economie”, Plan 1984.
4. Brochure „Zelfbeheer”, die in het kader van de LOBH-verbouwreeks is uitgegeven, Amsterdam, 1985.
5. Brochure „Regels en procedures”, die in het kader van LOBH-verbouwreeks wordt uitgegeven.
6. P. Huijbregts en M. Liebrechts, „Onderzoekverslag: Oude Centrum een andere aanpak van het planproces”, Stichting Bouw hulp, Eindhoven, 1985.
7. „Beheer onder controle, de woonklant als koning”, een publikatie van Stichting Bouw hulp, Eindhoven, 1984.