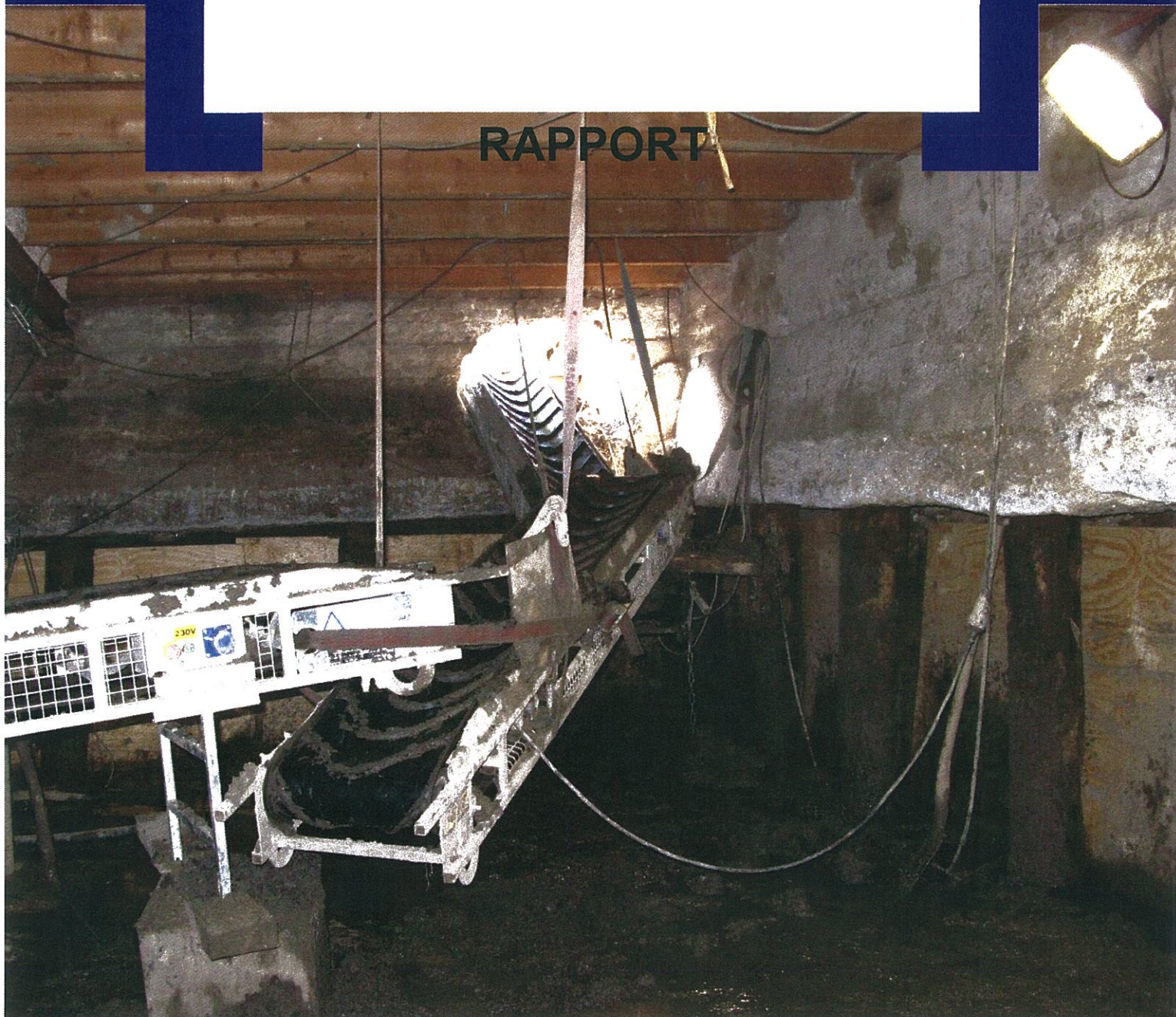


Gemeentelijke aanpak van schade aan houten paalfunderingen

RAPPORT



Gemeentelijke aanpak van schade aan houten paalfunderingen

Amsterdam, 9 mei 2014

Bron foto voorkant en foto's in het rapport: Adviesbureau Funderingsherstel vof

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	5
2 Doel en onderzoeksopzet	6
2.1 Doel en onderzoeksvragen	6
2.2 Onderzoeksaanpak	7
3 Aanpak	10
3.1 Aanpak per gemeente in hoofdlijnen	10
3.2 Doelgroepen	13
3.3 Gemeentelijke instrumenten	15
3.4 Kosten	18
4 Omvang en tempo	20
4.1 Aantal aangepakte panden en tempo	20
4.2 Bepalen werkvoorraad en urgentie	22
4.3 Werkvoorraad per gemeente	25
4.4 Urgente voorraad per gemeente	27
5 Knelpunten en adviezen volgens gemeenten	29
6 Conclusies en aanbevelingen	31
6.1 Conclusies	31
6.2 Aanbevelingen	33
Bijlagen	
Bijlage 1 Begeleidingscommissie	36
Bijlage 2 Respondenten	37
Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording	38
Bijlage 4 Online vragenlijst	39
Bijlage 5 Onderwerpen interviews	42

Samenvatting

Het doel van dit onderzoek is het geven van meer inzicht in de problematiek van schade aan houten paalfunderingen, en de gemeentelijke aanpak daarvan. Het is uitgevoerd door DSP-groep in opdracht van de directie Bouwen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De focus ligt op de particuliere woningvoorraad en daarbinnen de urgente gevallen waarbij de financiering moeilijk is. We hebben een methode gebruikt waarin we hebben gewerkt van breed (veel gemeenten met mogelijke funderingsschade) naar smal (beperkt aantal gemeenten met een urgente problematiek). Negen gemeenten hebben nu of in het recente verleden een gemeentelijke aanpak gehanteerd ten aanzien van schade aan houten paalfunderingen. Samen met twee andere gemeenten zijn dit de ons bekende gemeenten met een gemeentelijke aanpak. Dit betekent niet dat er elders geen problemen zijn met houten paalfunderingen – het Kenniscentrum Aanpak Funderingsproblematiek (KCAF) krijgt uit 26 gemeenten relatief veel meldingen. Het betekent wel dat het aantal gemeenten dat structureel beleid voert, beperkt is.

In dit onderzoek werd duidelijk dat gemeenten verschillende manieren gebruiken om de werkvoorraad – de panden die risico lopen op schade – vast te stellen, en dat het optellen van deze aantallen daarom alleen een indicatie geeft. Het aantal panden dat tussen nu en vijftien jaar mogelijk met funderingsproblemen te maken krijgt, ligt op ruim 35.000 (in zeven gemeenten met een aanpak). Met de aantekening dat dit getal kan groeien als meer gemeenten zich een beeld vormen van de mogelijke werkvoorraad. Of kleiner kan worden als gemeenten de voorraad specifiek bepalen door bijvoorbeeld risicogebieden aan te wijzen en daarbinnen onderzoek en/of funderingsherstel te starten. Agendering en kennisdeling tussen gemeenten, samen met partners als het KCAF en het ministerie van BZK, kunnen helpen bij het nader bepalen van de omvang. We hebben ook inzicht gekregen in de actuele en urgente problematiek, hoewel veel gemeenten een andere terminologie en benaderingswijze hanteren. Uitgaande van een aantal aannames schatten we dat circa 4% van de werkvoorraad urgente panden betreft – dat wil zeggen dat herstel binnen vijf jaar noodzakelijk is. Het gaat om 1.100 panden in vijf gemeenten. Het deel met eigenaren dat tegen financieringsproblemen aanloopt – waarbij financiering door de bank of via een laagrentende lening van het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten niet mogelijk is – bedraagt enkele tientallen per jaar in vijf gemeenten en is momenteel, mede door de economische omstandigheden, groeiende. Gemeenten maken zich zorgen over deze groep omdat de maatwerkoplossingen, die zij (al dan niet met andere partners) aan eigenaren bieden, de gemeenten zelf kunnen belasten met financiële risico's.

Om zicht te krijgen op het mogelijke tempo van een gemeentelijke aanpak van schade aan houten paalfunderingen hebben we ervaringscijfers. Vanaf het jaar 2000 zijn ongeveer 5.500 funderingen in negen gemeenten hersteld, gemiddeld bijna 400 per jaar. Als het verleden maatgevend is, kunnen alle urgente panden binnen drie of vier jaar hersteld worden. Een aantal factoren kan echter voor vertraging zorgen, met name de versobering van de gemeentelijke bijdragen aan de aanpak en het feit dat (op dit moment jaarlijks enkele tientallen) huiseigenaren vaker tegen financieringsproblemen oplopen. Het is dus nodig om de voortgang van de aanpak te blijven monitoren en maatregelen te treffen als knelpunten ontstaan.

1 Inleiding

Aanleiding

Schade aan funderingen kan leiden tot scheuren in de gevel, scheefstand, onbewoonbare woningen en verval van buurten. Het herstel van funderingen is doorgaans ingrijpend en duur, met hoge kosten voor de eigenaren. In dit onderzoek richten wij ons op schade aan houten paalfunderingen. De omvang van deze problematiek is niet bekend. Er zijn alleen statistische schattingen van panden waar funderingsschade mogelijk speelt. Het betreft een deel van de naar schatting 750.000 woningen met houten paalfunderingen¹. Ongeveer 100.000 van deze woningen liggen in gebieden waar de te lage grondwaterstand de funderingen zou kunnen aantasten. Funderingsschade kan echter ook andere oorzaken hebben, zoals bacteriële aantasting van de fundering, te weinig heipalen en 'negatieve kleeft'².

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wil meer inzicht in de omvang van de (urgente) funderingsproblematiek bij houten paalfunderingen. Het gaat dan met name om de problematiek van eigenaar-bewoners met onvoldoende leencapaciteit en de rol van de gemeente. De rol van het ministerie van BZK is faciliterend naar lagere overheden en (via hen naar) eigenaren van panden en is gericht op funderingsherstel³. Daarnaast ondersteunt het ministerie van BZK het Kenniscentrum Aanpak Funderingsproblematiek (KCAF). Het KCAF geeft voorlichting aan gemeenten en woningeigenaren die met funderingsproblematiek te maken hebben. Het KCAF maakte onderdeel uit van de begeleiding van dit onderzoek.

Aan dit onderzoek hebben medewerkers van twintig gemeenten meegewerkt. Wij danken hen hartelijk voor hun bijdragen in woord en geschrift. Tevens veel dank aan het KCAF dat ons geholpen heeft aan contacten en inhoudelijke informatie.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 lichten we de onderzoeksvraag en de onderzoeksopzet toe. In hoofdstuk 3 introduceren we de (huidige of afgesloten) aanpakken van negen onderzochte gemeenten. Hoofdstuk 4 gaat in op de omvang van de werkvoorraad en (bepaling van) de urgentie. In hoofdstuk 5 zijn de knelpunten en de adviezen van de geïnterviewde gemeenten samengevat. De conclusies en aanbevelingen staan in hoofdstuk 6.

Tot slot de bijlagen: deze bevatten een overzicht van de leden van de begeleidingscommissie, een overzicht van de respondenten, de onderzoeksverantwoording en de vragenlijsten voor de digitale enquête en de interviews.

Noot 1 Schades door watertekorten en –overschotten in stedelijk gebied. Deltares (2012)

Noot 2 Bij negatieve kleeft gaan zakkende grondlagen aan de paal 'kleven'. Dit oefent een extra belasting op de paal uit waardoor de paal zakt wat leidt tot scheefstand en scheurvorming.

Noot 3 Het toenmalige ministerie van VROM heeft in 2001 een eenmalige bijdrage van € 20 miljoen gegeven aan zes gemeenten – Dordrecht, Gouda, Haarlem, Schiedam, Waddinxveen en Zaanstad – die excessieve kosten bij de funderingsaanpak konden aantonen, de ISV-knelpuntenpot. De resultaten zijn in 2007 (Scheve huizen, Evaluatie funderingsaanpak in zes gemeenten 2000-2006. SEV Realisatie) en 2010 (Funderingsaanpak in zes gemeenten, eindexamen. DSP-groep) geëvalueerd.

2 Doel en onderzoeksopzet

2.1 Doel en onderzoeksvragen

Het ministerie van BZK wil meer inzicht in de omvang van de (urgente) funderingsproblematiek van houten paalfunderingen. Het gaat dan met name om de problematiek van eigenaar-bewoners met onvoldoende leencapaciteit en de rol van de gemeente. Het doel is als volgt geformuleerd:

Geef een realistisch beeld van het mogelijke tempo en de omvang van de aanpak van schade aan houten paalfunderingen in Nederland – evenals inzicht in de knelpunten bij gemeenten binnen de huidige kaders van wet- en regelgeving (in relatie tot funderingsherstel).

Twee onderzoeksvragen vormen de leidraad voor deze inventarisatie:

- Wat is er aangepakt aan funderingen *in het verleden (vanaf 1990)*, inclusief bijbehorende subsidies.
- Wat is de verwachte aanpak aan funderingen *in de toekomst (tot 2020)*? Met deze informatie willen we bepalen hoe groot de 'werkvoorraad' is voor de komende jaren. Daarin moet onderscheid gemaakt worden tussen funderingen met een levensduur van niet meer dan vijf jaar (de urgentste gevallen) en met een langere levensduur.

Bijbehorende subvragen zijn:

- Welke gemeenten hebben een funderingsproblematiek en een aanpak (gehad)?
- Hebben deze gemeenten inzicht in de toekomstige opgave van funderingsherstel? Is hierbij duidelijk welk deel urgent is?
- Hoe zijn werkvoorraad en urgentie bepaald door gemeenten?
- Hoeveel panden zijn tot nu toe aangepakt in deze gemeenten? Wat is hierbij het uitvoeringstempo?
- Wat zijn de kenmerkende elementen van de aanpak van gemeenten?
- Wat zijn huidige en te verwachten knelpunten en wat zijn (mogelijke) oplossingen?

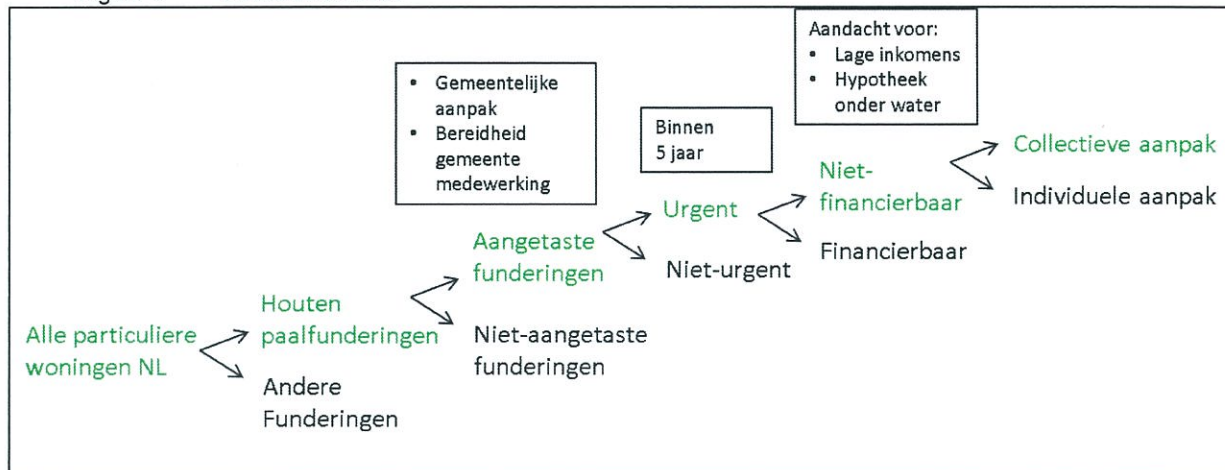
Afbakening

Uitgangspunten voor het onderzoek zijn (zie de keuzeboom hieronder):

- We richten ons op de particuliere woningvoorraad en alleen op houten paalfunderingen.
- We richten ons op gemeenten met een duidelijk probleem en opgave met houten paalfunderingen én gemeenten waarbij verondersteld wordt dat zij een funderingsprobleem hebben. KCAF, dat meldingen van funderingsproblemen ontvangt uit het hele land, geeft een inventarisatie van deze gemeenten. We richten ons daarbinnen op de gemeenten die bereid zijn om mee te werken.
- De focus ligt zoveel mogelijk op de urgente werkvoorraad, de doelgroep eigenaar-bewoners en daarbinnen de groep die niet zelfstandig het herstel kunnen financieren, en op de collectieve aanpak.

In onderstaand figuur staat de focus van dit onderzoek:

Figuur 1 Focus onderzoek



2.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek hebben we in twee fases uitgevoerd, in de periode december 2013 tot en met maart 2014.

Fase 1. Schriftelijke vragenlijst

De eerste fase was het afnemen van een schriftelijke, online, vragenlijst onder gemeenten waarvan we weten, of aanwijzingen hebben, dat er problematiek aan houten paalfunderingen is. Deels waren dit gemeenten die een gemeentelijke aanpak hebben of hadden en waarvan al veel informatie bekend was, onder meer uit de evaluatie naar het gesubsidieerde deel van de aanpak dat DSP-groep in 2010 uitvoerde. Deels zijn er 'nieuwe' gemeenten op de lijst gekomen, waarvoor we het KCAF hebben benaderd. Het KCAF stelde uit een groslijst van tweehonderd gemeenten waar het KCAF meldingen van funderingsproblemen heeft ontvangen, een lijst samen van gemeenten met veel en actuele meldingen en/of een gemeentelijke aanpak, 26 gemeenten in totaal. Deze overlapt deels met de 'oude' gemeenten en een aantal gemeenten viel af omdat er geen gemeentelijk aanspreekpunt was. Er bleven zodoende twintig gemeenten⁴ over die benaderd zijn voor de schriftelijke vragenlijst. Daarmee is dus niet gezegd dat dit alle gemeenten betreft met problematiek aan houten paalfunderingen – een deel van de gemeenten is zelf niet op de hoogte van problemen en bij een deel zijn er alleen vermoedens dat er funderingsproblematiek speelt. Het valt ook niet uit te sluiten dat een deel van de gemeenten potentiële problemen (nog) niet wil erkennen vanwege de mogelijke implicaties.

Noot 4 Amsterdam Centrum, Aalsmeer, Alblasterdam, Amstelveen, Bunschoten-Spakenburg, Capelle aan den IJssel, Dordrecht, Gouda, Haarlem, Landgraaf, Leeuwarden, Leidschendam-Voorburg, Lisse, Rotterdam, Schiedam, Sliedrecht, Weesp, Woerden, Zaanstad en Zevenaar. Drie van deze gemeenten hebben de vragenlijst niet ingevuld. Van de zeventien gemeenten die dat wel deden, gaven er zes aan dat in hun gemeente geen (bekende) problematiek aan houten paalfunderingen is en ook in de toekomst niet verwacht wordt.

Fase 2. Verdieping elf gemeenten

We vroegen aan zeventien gemeenten die de schriftelijke vragenlijst hebben ingevuld of ze mee wilden doen aan een verdiepend deel van het onderzoek: de tweede fase. Eén gemeente wilde dit niet. We hebben van deze zestien gemeenten er nog vijf laten afvallen:

- Vier gemeenten die aangaven geen (bekende) problematiek aan houten paalfunderingen te hebben en deze ook in de toekomst niet te verwachten⁵.
- Eén gemeente met een beperkte opgave die nu nagenoeg is afgerond en die elders onderzoek laat uitvoeren waarvan de resultaten nog niet bekend waren toen wij fase 2 uitvoerden⁶.

We kozen voor twee variabelen bij de elf gemeenten in fase 2:

- Aanpak (wel, alleen in het verleden of geen).
- Inschatting van toekomstig probleem (kwantitatieve inschatting probleempannen beschikbaar, geen inschatting beschikbaar, geen toekomstig probleem).

In onderstaande tabel staan de geïnterviewde gemeenten:

Tabel 1

Geïnterviewde gemeenten

		Aanpak en periode	Toekomstig probleem
1	Amsterdam (stadsdeel centrum)	Ja (sinds 1981)	Ja (aantal bekend)
2	Rotterdam	Ja (sinds 2008)	Ja (aantal bekend)
3	Schiedam	Ja (sinds 2004)	Ja (aantal bekend)
4	Zaanstad	Ja (sinds 1999)	Ja (aantal bekend)
5	Leidschendam-Voorburg	Ja (sinds 2011)	Ja (aantal onbekend)
6	Woerden	Ja (sinds 2007)	Ja (aantal onbekend)
7	Dordrecht	Nee, verleden wel (2000-2012)	Ja (aantal bekend)
8	Haarlem	Nee, verleden wel (1997-2006)	Ja (aantal onbekend)
9	Gouda	Nee, verleden wel (1990-2010)	Ja (aantal onbekend)
10	Alblasserdam	Nee	Nee
11	Capelle aan den IJssel	Nee	Nee

De resultaten van de schriftelijke vragenlijst uit de eerste fase hebben geen aparte plek in de rapportage. Omdat het grootste en belangrijkste deel van de geënquêteerden uit fase 1 ook in de interviews aan het woord is geweest, baseren we ons in deze rapportage op de uitgebreide en meer specifieke informatie uit fase 2. De eerste fase was wel zeer belangrijk in het bepalen van de focus in fase 2.

Uit de interviews in fase 2 blijkt dat gemeenten op verschillende manieren de omvang van de werkvoorraad en de urgentie onderzoeken. Bij de een gaat het meer om een globaal inzicht, de ander heeft ter plekke onderzoek verricht. De uitkomsten (aantallen panden met funderingsproblemen) zijn daardoor niet altijd goed vergelijkbaar. In de rapportage is dan ook veel aandacht voor de context: de wijze van onderzoek en de aanpak. Het onderzoek heeft daardoor een kwalitatiever karakter gekregen dan aanvankelijk was gedacht. We gaan in het rapport vooral

Noot 5 Landgraaf, Leeuwarden, Sliedrecht en Zevenaar.

Noot 6 Weesp.

in op de negen gemeenten die ook in de toekomst funderingsproblematiek hebben of verwachten: de gemeenten 1 tot en met 9 in de lijst hierboven.

Geen aanpak en geen toekomstig probleem

Alblasserdam en Capelle aan den IJssel zijn kort bevraagd om de resultaten van fase 1 – geen aanpak en in de toekomst geen probleem – nader te toetsen. Dat bleek nauwelijks nieuwe inzichten op te leveren en daarom zijn ze verder buiten beschouwing gelaten in het rapport. De volgende informatie is bekend:

- **Alblasserdam**
In 2000 heeft de gemeente een funderingsonderzoek laten uitvoeren in de Vogelbuurt naar aanleiding van bezwaren van de Vereniging van Eigenaren tegen de plaatsing van dakopbouwen. Dit onderzoek heeft geleid tot aandachtspunten bij de vergunningverlening. Er zijn bij de gemeente geen signalen bekend over problemen met houten paalfunderingen. De gemeente heeft hiernaar geen algemeen onderzoek verricht.
- **Capelle aan den IJssel**
Ook deze gemeente stelt dat geen signalen bekend zijn over problemen met houten paalfunderingen. Capelle heeft, volgens de gemeente, een kleine vooroorlogse voorraad, minder dan 1.000 woningen, en het grondwaterpeil is hoog. Overigens: uit de Rotterdamse buurt Kralingseveer, die als een soort enclave in de gemeente Capelle ligt, krijgt het KCAF wel meldingen van problemen met houten paalfunderingen.

De onderzoeksverantwoording is opgenomen in bijlage 3.



3 Aanpak

In dit hoofdstuk geven wij eerst een korte introductie van de gemeenten die een aanpak hebben of hadden. In andere delen van deze rapportage treft u nadere informatie aan per gemeente, onder meer over werkvoorraad, urgentie en kosten van de aanpak. Het gaat om negen gemeenten. We houden de volgorde aan uit tabel 1 (paragraaf 2.1). Na de aanpak per gemeente gaan we in op de doelgroepen die de gemeente onderscheidt in zijn aanpak. Vervolgens geven wij een overzicht van instrumenten die in elk van de gemeenten worden ingezet. Tenslotte geven we een overzicht van de globale, jaarlijkse kosten die met de verschillende aanpakken gemoeid zijn.

3.1 Aanpak per gemeente in hoofdlijnen

Amsterdam

Amsterdam Centrum heeft een aanpak sinds 1981 en deze loopt nog steeds. De aanpak is recentelijk verlengd tot en met 2018. Het stadsdeel selecteert jaarlijks 80 panden waarvan het aanwijzingen heeft dat de funderingen in slechte staat zijn. De selectie gebeurt op basis van verschillende informatiebronnen:

- Bestand met alle 17.000 panden in het stadsdeel, waar doorlopend informatie aan wordt toegevoegd
- Bouwarchieven
- Ruim 2.000 meetbouten voor monitoring
- Informatie van inspecteurs bouw- en woningtoezicht

Deze informatie leidt tot een groslijst waaruit, in een interactief proces met betrokken ambtenaren, jaarlijks 80 panden worden gekozen. De eigenaren krijgen een informatiebrief en een, door de gemeente gefinancierd, funderingsonderzoek. Samen met andere informatie vormt dit een uitgebreid onderzoeksrapport. Daarna wordt een rigide aanschrijvingsbeleid gehanteerd: voorlopige aanschrijving en daarna definitieve aanschrijving met dwangsom. In de meeste gevallen is de voorlopige aanschrijving niet nodig omdat de eigenaren zelf zijn gestart met het herstel. Dat heeft te maken met de relatief grote financiële draagkracht van eigenaren en hoge vastgoedwaarden.

Rotterdam

In Rotterdam is sinds 2008 een gemeentelijke aanpak, die in ieder geval tot 2015 loopt. Eerst is een bureaustudie verricht waaruit risicogebieden naar voren kwamen. In totaal gaat het om 6.000 tot 8.000 panden waarvan ongeveer de helft in corporatiebezit. Informatie over afzonderlijke panden is maar zeer beperkt beschikbaar. Na het onderzoek is een gemeentelijk loket opgericht met een aantal activiteiten:

- Beheer van de website, met informatie en risicogebiedenkaart
- Vraagbaak voor met name particulieren en kopers in spe
- Informatiebijeenkomsten voor een heel woningblok.

Ook verstrekt de gemeente laagrentende leningen, zowel voor onderzoek, begeleiding als herstel. Met de leningen zijn sinds de start van de aanpak 174 panden hersteld. De gemeente stuurt zo veel mogelijk aan op een aanpak per blok. Mogelijk volgt in 2015 een andere gemeentelijke aanpak

met focus op de verantwoordelijkheid bij de particuliere woningeigenaar. Dat wil zeggen, goed informeren, keuzes laten zien, aansporing om te sparen binnen de VVE voor herstel op termijn.

Schiedam

De gemeente Schiedam heeft sinds 2004 een aanpak en deze loopt in ieder geval nog tot en met 2019. Schiedam ontving eenmalige ISV-ondersteuning (afspraken gemaakt in 2001). De basis voor de aanpak vormde onderzoek door gespecialiseerde bureaus, onder meer middels inspectieputten en metingen. Het onderzoek leidde tot een aantal van 350 panden waarvan herstel noodzakelijk was. Daarvan zijn inmiddels 75 panden hersteld of in het proces van herstel. De gemeente begeleidt de eigenaren, activeert verenigingen van eigenaren, pleegt het noodzakelijke onderzoek en stelt herstelplannen op. Daarnaast verstrekt zij een kleine subsidie en verstrekt zij laagrentende leningen. Ook zet de gemeente het handhavingsinstrument in. Funderingsherstel vindt plaats in de oude wijken. Het gaat voor het merendeel om gestapelde vooroorlogse bouw en matig tot slecht functionerende verenigingen van eigenaren. De gemeente heeft de eigenaren van 115 panden (van een werkvoorraad van 275) waar herstel het meest dringend is de afgelopen jaren benaderd en herstelplannen en begeleiding aangeboden. De gemeente monitort momenteel 200 panden.

Zaanstad

De gemeente Zaanstad heeft een gemeentelijke aanpak sinds 1999 en heeft deze grondig aangepast in 2010. De aanpak blijft voorlopig bestaan. Zaanstad ontving eenmalige ISV-ondersteuning (afspraken gemaakt in 2001). De gemeente wees rond het jaar 2000 onderzoeksgebieden aan en liet van 2.600 panden de fundering onderzoeken. Daaruit bleek dat ongeveer een derde kampte met een aangetaste fundering (herstel noodzakelijk binnen 10 jaar). Tot 2010 verstrekten de gemeente laagrentende leningen voor herstel en subsidieerde technische voorbereidingsplannen. Ook subsidieerde de gemeente funderingsonderzoek. Omdat de omvang van de problematiek en de kosten te groot en risicovol werden bevonden stapte de gemeente over op een nieuwe aanpak. Deze heeft de volgende belangrijke elementen:

- De gemeente voert risicoanalyses uit in gebieden waar de gemeente werkzaamheden wil gaan uitvoeren, bijvoorbeeld het vervangen van de riolering, informeert de eigenaren tijdig, plaatst meetboutjes (al dan niet verplicht) en nodigt eigenaren uit om in gesprek te gaan met de gemeente. Uitgangspunt is de eigen verantwoordelijkheid van eigenaren voor hun fundering.
- Verhoging van de subsidie voor funderingsonderzoek. Andere subsidies zijn geschrapt evenals de mogelijkheid voor laagrentende leningen.

De gemeente beschouwt de gehele vooroorlogse particuliere woningvoorraad (zo'n 10.000 panden) minus de al herstelde panden als panden met potentiële funderingsproblematiek. Inmiddels zijn binnen de gemeentelijke aanpak de funderingen van ruim 1.300 panden hersteld. Daarnaast beschouwt de gemeente ook niet-particuliere panden, corporatiebezit, bedrijfspanden en panden met een houten fundering gebouwd in de naoorlogse periode tot 1970 als een risico.

Leidschendam-Voorburg

In Leidschendam-Voorburg is sinds 2011 een gemeentelijke aanpak. Deze is gericht op het funderingsherstel van 30 panden die samen een woonblok vormen. Het eerste funderingsonderzoek is door particulieren uitgevoerd waarna de gemeente opdracht heeft gegeven tot een nader onderzoek. De gemeentelijke aanpak bestaat uit het verstrekken van een laagrentende lening. Daarnaast is er een subsidie voor procesbegeleiding. Het herstel wordt in

2014 verricht, waarmee de aanpak ten einde is. Er is geen gemeentelijk onderzoek verricht naar mogelijke funderingsproblemen elders in de gemeente.

Woerden

In Woerden is sinds de jaren '90 bekend dat het grondwaterpeil in een bepaalde wijk een risico kan betekenen voor de houten paalfunderingen. Schade heeft zich echter niet gemanifesteerd. Vanaf 2007 heeft de gemeente nader onderzoek laten doen, onder meer naar opleggers, en vanaf 2013 wordt op verschillende plekken onderzoek aan de palen gedaan. De uitkomsten worden medio 2014 verwacht en zullen een vervolgtraject bepalen. De aanpak bestaat dus vooralsnog uit onderzoek maar er zijn al verschillende oplossingsrichtingen bedacht mocht het onderzoek negatief uitvallen. De aanpak is een gezamenlijk proces van betrokken partijen (gemeente, drinkwaterbedrijf, bewonersvereniging, provincie en woningbouwvereniging), waarbij gemeente vanuit de grondwaterzorgplicht voorzitter is. In het onderzoeksgebied betreft het circa 550 panden.

Dordrecht

De gemeente Dordrecht had een aanpak in de periode 2000-2012. Dordrecht ontving eenmalige ISV-ondersteuning (afspraken gemaakt in 2001). In 2000 is uitgebreid onderzoek gedaan in aandachtsgebieden: archiefonderzoek, gevelschouw en hoogte grondwater. Dat leidde tot een risicokaart met 3.400 panden. Bij deze woningen heeft de gemeente nader onderzoek laten doen, waaronder inspectie van de paalkoppen. Bij 1.100 panden bleek herstel nodig. Daarvan zijn tot op heden 800 panden aangepakt. Dit is inclusief de panden die hersteld waren voordat het een gemeentelijke aanpak werd, in de periode 1999 tot 2001. De gemeente stelde tot en met 2012 laagrentende leningen beschikbaar aan particuliere eigenaren voor herstel. Van de resterende panden hebben ongeveer 100 een handhavingstermijn van minder dan vijf jaar. Er komt een minder intensieve vervolgaanpak waarbij gestreefd wordt naar het aanpakken van 10 panden per jaar. De aanpak bestaat uit een actief aanschrijvingsbeleid wanneer er sprake is van een gevaarlijke situatie, in combinatie met laagrentende leningen.

Haarlem

De gemeente Haarlem had een aanpak in de periode 1997-2006. Haarlem ontving eenmalige ISV-ondersteuning (afspraken gemaakt in 2001). In eerste instantie ging Haarlem uit van de resultaten van historisch/ archiefonderzoek en waarnemingen vanaf de straat. In de categorie 'vooroorlogse woningen op paalfundering' werden een kleine 8.000 woningen als mogelijk verdacht aangemerkt waarvan circa 2.500 woningen in het bezit van corporaties waren. Haarlem heeft vervolgens besloten zich alleen te richten op het particuliere deel van die woningvoorraad en uitsluitend in de kwetsbare wijken met sociaaleconomische en woningkwaliteitsproblemen. In deze zes wijken zijn 1.400 woningen onderzocht: er bleek sprake te zijn van palenpest. Gedurende de looptijd van de aanpak zijn van 900 woningen de fundering hersteld. Daarnaast zijn 300 woningen gesloopt en vervangen door nieuwbouw. Voor de aanpak stelde de gemeente subsidie beschikbaar, zowel voor herstel als procesbegeleiding, een basislening en een renteloze, aflossingsvrije vangnetlening. Voor beide leningen gold een inkomenstoets. Heden heeft de gemeente Haarlem geen aanpak.

Gouda

De gemeente Gouda had een aanpak in de periode 1990-2010. Gouda ontving eenmalige ISV-ondersteuning (afspraken gemaakt in 2001). Vanaf eind jaren '80 zijn diverse onderzoeken uitgevoerd, eerst een inspectie van zogenaamde verdachte plekken door buitendienstinspecteurs, daarna een systematisch onderzoek naar de funderingen van deze panden. Paalrot bleek het hoofdprobleem. Later werd ook onderzoek uitgevoerd naar bacteriële aantasting; deze was in het begin van de aanpak nog niet in beeld. De panden met beschadigde funderingen die in de onderzoeken naar voren kwamen zijn grotendeels hersteld: 841 panden gedurende de looptijd van de aanpak. Eigenaren konden aanspraak maken op subsidie voor herstel- en procesbegeleidingskosten. Daarnaast was er een vangnetregeling voor lage inkomens die het herstel niet zelfstandig konden financieren.

Er zijn nu nog ruim 40 woningen in beeld waar mogelijk negatieve kleef een rol speelt, maar de eigenaren geven geen toestemming voor het aanbrengen van meetbouten.

3.2 Doelgroepen

Gemeenten richten zich in hun aanpak op particuliere eigenaren van woningen. Bedrijfspannen vallen dus buiten de regelingen, evenals corporatiewoningen. Wel worden corporaties en bedrijven aangeschreven indien er aanwijzingen zijn dat de fundering onvoldoende is. In geen van de gemeenten die nu nog een aanpak hebben zijn 'minder draagkrachtigen' op voorhand een doelgroep van beleid. Alleen de – reeds beëindigde – aanpak in Haarlem was expliciet gericht op sociaaleconomisch kwetsbare buurten. Bij de gemeente Leidschendam-Voorburg speelde in de beslissing om een gemeentelijke aanpak in te richten, wel een rol dat het woningen betrof in het lagere segment.

Minder-draagkrachtigen komen pas in beeld als ze de financiering niet rond krijgen. Als een gewone lening (of een laagrentende lening indien de gemeente deze aanbiedt⁷) niet lukt, met name omdat het inkomen onvoldoende is, is het nodig om maatwerk te leveren:

- Tot en met 2012 bestond in een aantal gemeenten een vangnetregeling voor mensen die niet voor andere financiering in aanmerking kwamen (in zes gemeenten ondersteund door het rijk vanuit de ISV-knelpuntenpot). In deze gemeenten was het systeem sluitend: iedereen kon een lening krijgen.
- Vanaf 2013 is er, in plaats van de vangnetlening, een maatwerklening van het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn). Hierbij worden rente en aflossing tijdelijk verminderd of helemaal stopgezet⁸. De gemeente draagt de rentebetalingen.
- Vanaf 1 januari 2014 zijn leningen boven de *loan to value*-ratio (LTV-ratio) mogelijk voor noodzakelijke woningverbetering waaronder funderingsherstel. Voorwaarde is wel dat er in de

Noot 7 De laagrentende lening wordt onder de naam 'Stimuleringsregeling voor funderingsherstel' aangeboden door gemeenten in samenwerking met het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn), momenteel in drie van de negen gemeenten in dit verdiepende onderzoek: Rotterdam, Schiedam en Dordrecht. Bij iedere gemeente gelden andere voorwaarden, waaronder de hoogte van de maximale lening en rentepercentages. De regeling kan alleen gelden voor bepaalde buurten, zoals in Weesp en Bunschoten-Spakenburg. (www.svn.nl).

Noot 8 Bij de maatwerklening wordt een passend betalingsschema aangeboden, zodat de noodzakelijke investering toch kan worden uitgevoerd. Na afloop van drie jaar wordt op basis van een inkomenstoets de hoogte van de rente en aflossing voor een volgende periode vastgesteld (www.svn.nl).

desbetreffende woonplaats een gemeentelijke regeling beschikbaar is voor noodzakelijke woningverbetering, zoals bijvoorbeeld voor funderingsherstel, waarbij de gemeente aansprakelijk is voor een eventuele restschuld bij verkoop⁹. Er komt dus een risico bij de gemeente terecht.

Gemeente Schiedam gaat een restschuldregeling instellen maar ziet dit nadrukkelijk als een noodoplossing omdat de risico's eenzijdig bij de gemeente worden neergelegd. Eigenaren mogen dan niet binnen vijf jaar hun huis verkopen als ze in aanmerking willen komen voor de restschuldregeling. Ook Rotterdam hanteert die voorwaarde.

De economische teruggang en waardedaling van onroerend goed brengen woningeigenaren eerder in problemen. Daar komen strengere regels rondom hypotheekverstrekking bij (die, in ieder geval ten dele, zijn verzacht door de verruimde LTV-ratio vanaf 1 januari 2014). Tenslotte heeft een aantal gemeenten zijn aanpak van funderingsproblematiek beëindigd of er op bezuinigd. Daarmee lijken de mogelijkheden te zijn afgenomen ten opzichte van de periode waarin de vangnetlening bestond. De groep die in de problemen komt met de financiering wordt daarom naar verwachting groter¹⁰. Zo blijkt in Schiedam dat in 2013 60% van de (30) leningaanvragen aan SVn niet aan de loan to value-eis en/of de loan to income-eis voldoet: deze groep komt dan in aanmerking voor een maatwerklening van SVn.

Gemeenten die geen regeling met het SVn hebben afgesloten, bekijken per geval wat een passende oplossing zou zijn. Als het stadsdeel Amsterdam Centrum te maken krijgt met financieringsproblemen – zo'n vijf keer per jaar – bekijkt het eerst of de eigenaar een aantal jaar uitstel kan krijgen van herstel. Indien dat niet verantwoord is, neemt de gemeente een vervolgstap zoals uitzoeken of een corporatie of Stadsherstel het eigendom van de woning kan overnemen. Bij de gemeente Zaanstad is in 2013 in 11 gevallen met een financieringsprobleem, een traject in gang gezet voor funderingsherstel. Herstel is hierbij echt nodig vanuit veiligheidsoverwegingen, en de gemeente zet na herstel een terugvorderingstraject in gang¹¹. In de gemeenten die daarover informatie beschikbaar hadden, bleek dat gevallen van financieringsproblemen waarbij de gemeente uiteindelijk actie moet ondernemen op jaarbasis enkele keren voorkomen. Wel is de indruk, onder meer bij de gemeente Zaanstad, dat dit aantal toeneemt. Hier speelt de geringere financiële draagkracht en de daling van de huizenprijzen een rol, iets dat in bijvoorbeeld Amsterdam Centrum veel minder het geval is.

Noot 9 Zie kamerbrief minister van Financiën, dd. 4 november 2013, kenmerk FM/2013/1930 M.

Noot 10 Of dit betekent dat de toegenomen risico's vooral bij gemeenten terecht komen, of ook bij hypotheekverstrekkers – banken hebben een wettelijk vastgelegde zorgplicht – is nog onduidelijk.

Noot 11 De gemeente Zaanstad ontwikkelt momenteel twee financieringsmodellen: 1) model voor eigenaren met onvoldoende waarde van het onderpand, maar voldoende inkomen voor extra lasten, waarbij de gemeente de grond koopt (zodat de eigenaar het funderingsherstel kan financieren) en de gemeente de grond in erfpacht uitgeeft aan de eigenaar met terugkoopmogelijkheid. 2) model voor eigenaren met onvoldoende inkomen voor extra lasten (en onvoldoende waarde onderpand) waarbij gemeente (via de organisatie Betaalbare Woningen Zaanstad) grond en woning koopt, herstel laat uitvoeren, en de eigenaar een nieuwe hypotheek en erfpachtregeling laat afnemen. Bij beide modellen zijn nog de nodige vraagtekens. Daarnaast onderzoekt Zaanstad de mogelijkheid voor het opnieuw verstrekken van maatwerkleningen aan een kleine groep die nu geen financiering kan krijgen.

In onderstaande tabel staat voor de gemeenten die nu een aanpak hebben waarbij funderingsherstel plaatsvindt, het aantal eigenaren dat gebruik maakt van een andere vorm van financiering dan reguliere (commerciële) financiering.

Tabel 2 Aantal eigenaren niet-regulier (commercieel) gefinancierd 2013

	Amsterdam Centrum	Rotterdam	Schiedam	Zaanstad	Leidschendam-Voorburg
Aantal eigenaren dat gebruik maakt van laagrentende lening SVn ¹²	n.v.t.	50	24	n.v.t.	26
Aantal eigenaren dat gebruik maakt van maatwerklening SVn ¹³	n.v.t.	9	8	(onderzoek mogelijkheid opnieuw verstrekken maatwerklening)	Nog niet bekend
Aantal eigenaren waarbij de gemeente (al dan niet samen met de eigenaren) een andere oplossing zoekt of treft	5	n.v.t.	n.v.t.*	11**	0

* De gemeente Schiedam gaat in 2014 een restschuldregeling instellen.

** De gemeente Zaanstad geeft aan dat de groep die geen lening bij een reguliere bank kan krijgen in werkelijkheid vele malen groter is, maar dat lang niet alle eigenaren bij de gemeente aankloppen. De 11 gevallen betreffen: 3x hersteld last onder bestuursdwang (uiteindelijk hersteld door gemeente), 3x nog lopende last onder bestuursdwang (dus datum nog niet bereikt), 4x oplossing naar aanleiding gesprek (bijvoorbeeld een lening via familie of oversluiten van financiële lasten), 1x lopende zaak.

3.3 Gemeentelijke instrumenten

Het hoofdprincipe van de gemeentelijke aanpak is de eigen verantwoordelijkheid van de woningeigenaar voor de staat en het herstel van de fundering. Maar de gemeente beschouwt een goede kwaliteit van de woningvoorraad en veiligheid, als haar verantwoordelijkheid. Het is echter vooral de (ingeschatte) omvang van de problematiek die vaak de aanleiding is voor een gemeentelijke aanpak: het gaat om veel panden en er zijn grote bedragen mee gemoeid.

Gemeenten gebruiken verschillende instrumenten in hun aanpak:

- Actieve preventieve voorlichting
- Monitoring in aandachtsgebieden
- Voorlichting en communicatie
- Aanschrijvingsbeleid
- Onderzoek op kosten van gemeente
- Begeleiding op kosten van gemeente
- Subsidie voor onderzoek en/of begeleiding
- Subsidie voor herstel
- Laagrentende lening
- Maatwerklening (voorheen: vangnetlening)
- Schuldhulpverlening.

Noot 12 Gemeenten die laagrentende leningen aanbieden maken geen onderscheid naar draagkracht: iedereen die binnen de doelgroep valt kan gebruik maken van deze lening.

Noot 13 Deze groep zou kunnen groeien vanaf 1 januari 2014 vanwege de verruimde *loan to value*-ratio.

De meest voorkomende instrumenten van de (huidige) aanpak zijn de volgende:

- *Voorlichting en communicatie*: bewoners hebben tijd en informatie nodig om tot acceptatie te komen. De communicatie in de vorm van informatieverstrekking (website, loket) en brieven is heel belangrijk. Zo stuurde de gemeente Leidschendam-Voorburg eerst een brief en organiseerde daarna een informatieavond: "In eerste instantie kwam een schrikreactie van de eigenaren. Na een tijdje volgde uiteindelijke berusting: 'laten we er maar voor gaan'." Rotterdam, Dordrecht en Zaanstad hebben risicokaarten waarop gebieden met (mogelijke) funderingsproblemen aangegeven zijn. Ook voor toekomstige kopers en makelaars is deze informatie relevant. De makelaardij is dan ook een veelgenoemde samenwerkingspartner.
- *Aanschrijvingsbeleid*: een actief aanschrijvingsbeleid, zoals in gemeenten als Dordrecht en Schiedam, werpt zijn vruchten af. Eigenaren worden zo bewogen om tot herstel over te gaan waardoor het in de meeste gevallen niet tot handhaving komt. In Dordrecht is maar een handvol gevallen waarbij het nodig is geweest handhaving door te zetten.
- *Subsidie*: de gemeenten Dordrecht, Gouda, Haarlem, Schiedam, Zaanstad, die middelen uit de ISV-knelpuntenpot hebben ingezet, hebben subsidie gegeven aan particuliere eigenaren voor onderzoek, procesbegeleiding en het herstel zelf. Zaanstad, Schiedam en Leidschendam-Voorburg geven in 2014 nog subsidie. Zaanstad voor funderingsonderzoek, Schiedam voor herstel en procesbegeleiding en Leidschendam-Voorburg voor procesbegeleiding.

In Woerden, waar de uitkomsten van funderingsonderzoek nog worden verwacht, betaalden de bewoners zelf een bescheiden deel van de onderzoekskosten: "Dat was vooral belangrijk als uiting van commitment, het was ook de eis van gemeente dat ze niet alleen aan de lat zou staan voor financiering."

- *Verstrekken laagrentende leningen*: Rotterdam, Schiedam, Leidschendam-Voorburg en Dordrecht verstrekken heden laagrentende leningen. Gouda, Haarlem en Zaanstad deden dat in het verleden.
- *Monitoring in aandachtsgebieden*: Amsterdam, Zaanstad en Schiedam monitoren panden. Gouda zou in twee wijken ook een groep panden willen monitoren maar krijgt hiervoor geen toestemming van de woningeigenaren. In Woerden worden geen panden gemonitord, maar wel de grondwaterstanden.

In onderstaande tabel staat per gemeente welke instrumenten ingezet worden. Het gaat om de situatie 2014. In de gemeenten in de laatste drie kolommen is de gemeentelijke aanpak inmiddels gestopt. Hier geven wij de oude situatie weer.

Tabel 3 Ingezette gemeentelijke instrumenten

	Situatie 2014					Situatie oude aanpak			
	Amsterdam Centrum	Rotterdam	Schiedam	Zaanstad	Leidschendam-Voorburg	Woerden	Dordrecht	Haarlem	Gouda
Actieve preventieve voorlichting			X	X			X		
Monitoring in aandachtsgebieden	X		X	X		X			
Voorlichting en communicatie	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Aanschrijvingsbeleid	X		X	X	X		X	X	X
Onderzoek op kosten van gemeente	X		X		X	X	X		
Begeleiding op kosten van gemeente			X				X	X	X
Subsidie voor onderzoek en/of begeleiding			X	X	X		X		
Subsidie voor herstel	X						X	X	X
Laagrentende lening		X	X		X		X	X	
Maatwerklening (voorheen: vangnetlening)		X	X		Nog niet bekend			X	X

3.4 Kosten

Voor een beeld van de herstelkosten per pand hebben de gemeenten een gemiddelde indicatie gegeven. Deze variëren van €26-40.000 (Haarlem, Gouda, Zaanstad) tot €50-60.000 per pand (Leidschendam-Voorburg, Rotterdam en Dordrecht). Het verschil zit met name in de oppervlakte van de woning en dus van de omvang van de fundering. Eén pand kan uit meerdere woningen bestaan. In Schiedam gaat het om gestapelde bouw en bedraagt het per pand tussen de €70.000-160.000.

In tabel 4 (volgende pagina) zijn de kosten van de gemeentelijke aanpakken genoteerd en het aantal fte dat er mee gemoeid is. Peiljaar hierbij is 2013. Het betreft in alle gevallen schattingen. De cijfers geven een indicatie van de kosten van een gemeentelijke aanpak. Om drie redenen moet voorzichtigheid betracht worden met het maken van een vergelijking tussen gemeenten:

- Iedere gemeente heeft een eigen unieke aanpak, die specifieke kosten met zich meebrengt.
- Het aantal panden waarop de aanpak betrekking heeft, verschilt ook in sterke mate.
- De bedrijfsvoering verschilt van gemeente tot gemeente; kosten worden op verschillende manieren toegerekend. Zo heeft de gemeente Zaanstad de kosten van toezicht onder de post 'onderzoek en monitoring' geschaard. Amsterdam Centrum deed dit niet.¹⁴

De gemeenten die heden geen aanpak hebben, zijn niet in het overzicht opgenomen.

Een kostenpost voor gemeenten dat niet in het tabel is opgenomen, is de uitvoering van funderingsherstel door de gemeente vanwege handhaving. De gemeente financiert dan voor en verhaalt de kosten op de eigenaar, wat echter niet altijd leidt tot terugbetaling. Schiedam heeft in 2013 voor €250.000 funderingsherstel voorgefinancierd: "De verwachting is dat we 40% van dit bedrag niet terug krijgen van de eigenaren dus we lopen een risico van €100.000."



Noot 5 In beide gevallen zijn de inspanningen van de inspecteurs bouw- en woningtoezicht niet bij het aantal fte opgenomen. Dat komt omdat hun activiteiten maar deels toe te rekenen zijn aan de funderingsopgave en niet in ieder geval duidelijk is welk deel.

Tabel 4 Kosten gemeentelijke aanpak 2013

Kosten	Amsterdam Centrum	Rotterdam	Schiedam	Zaanstad	Leidschendam-Voorburg	Woerden
Onderzoek en monitoring door gemeente	€440.000	-	€100.000	€200.000	€1.800	€ 43.000 (€300.000 vanaf 2007)
Subsidies	€250.000	-	-**	€150.000	€60.000	-
Kosten leningen (rentekosten en overige kosten)	-	€710.000*	€240.000***	€320.000	-	-
Andere kosten (o.m. voorziening minder draagkrachtigen)	-	€ 270.000	€300.000 (projectleiding, externe inhuur, communicatie)	€150.000 (deel van fonds risico & herstel voor 2012 en 2013, communicatie etc.)	€800 (communicatie)	-
TOTAAL PER JAAR, exclusief personeelslasten	€690.000	€ 980.000	€640.000	€820.000	€62.600	€43.000
Totaalbedrag uitstaande leningen	-	€10,2 mln.	€6 mln.	€12,8 mln.	€1,5 mln.	-
Aantal fte permanent betrokken bij funderingsaanpak	4,5 fte	2,5 fte	1,2 fte (incl. 0,6 fte handhaving)	3,35 fte + 1 fte flexibele inhuur	0,5 fte + reservering € 55.000 voor inhuur	0,4 fte****

* Inclusief vangnetregeling

** De zeer beperkte subsidiebijdrage (€1.500 per eigenaar) is buiten beschouwing gelaten.

*** Risicodekking LTV (restschuldregeling) komende twee tot drie jaar: €285.000-€550.000.

**** Vanaf halverwege 2013 is de verdeling 10 uur onafhankelijk projectcoördinator in opdracht van het collectief (projectgroep van bewonersvereniging, gemeente, provincie Utrecht, Oasen drinkwater en woningbouwvereniging GroenWest) en 6 uur in dienst voor de gemeente.

4 Omvang en tempo

4.1 Aantal aangepakte panden en tempo

De gemeenten die in het verleden een aanpak hadden (die soms nu nog doorloopt) hebben we gevraagd om per jaar een opgave te doen van het aantal herstelde panden. Soms is dat een schatting, soms een nauwkeurig aantal. In de meeste gevallen hebben gemeenten alleen zicht op het aantal panden dat via tussenkomst van de gemeente is hersteld. Gemeenten zouden in theorie ook het totaal aantal herstelde panden kunnen weten, door het aantal verstrekte vergunningen voor funderingsherstel op te tellen, maar dit wordt in de praktijk niet apart bijgehouden. In bijna alle gemeenten is de inschatting dat buiten de gemeentelijke aanpak slechts in beperkte mate particulier herstel plaatsvindt. Amsterdam Centrum is een uitzondering. De gemeente schat in dat naast het via gemeentewege aantal herstelde funderingen, 60 tot 70 per jaar, nog eens 80 funderingen per jaar zonder inmenging van de gemeentelijke funderingsaanpak worden hersteld. Dat is vaak een particuliere aangelegenheid – voor het verkrijgen van een splitsingsvergunning bijvoorbeeld moet de fundering onderzocht zijn en een handhavingstermijn van meer dan 25 jaar hebben, wat regelmatig tot herstel leidt – maar als het bijzondere monumenten betreft, is soms ook de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en het gemeentelijk Bureau Monumenten & Archeologie betrokken bij het funderingsherstel.



In onderstaande tabel staat de 'productie' per jaar via een gemeentelijke aanpak vanaf 1981¹⁵. Leidschendam-Voorburg en Woerden zijn niet opgenomen; hier vindt nu geen funderingsherstel plaats.

Tabel 5 Aantal aangepakte panden binnen een gemeentelijke aanpak

	Amsterdam Centrum	Rotterdam	Schiedam	Zaanstad	Dordrecht	Haarlem	Gouda
1981-1989	576	-	-	-	-	-	-
1990	64	-	-	-	-	-	47
1991	64	-	-	-	-	-	47
1992	64	-	-	-	-	-	47
1993	64	-	-	-	-	-	47
1994	64	-	-	-	-	-	47
1995	64	-	-	-	-	-	47
1996	64	-	-	-	-	-	47
1997	64	-	-	-	-	-	47
1998	64	-	-	-	-	-	47
1999	64	-	-	-	41	-	47
2000	64	-	-	23	41	150	41
2001	139	-	-	18	41	150	33
2002	139	-	-	55	50	150	33
2003	139	-	-	191	74	150	33
2004	139	-	-	118	74	150	33
2005	139	-	-	140	74	150	33
2006	139	-	-	60	70	-	33
2007	139	-	-	73	70	-	33
2008	139	-	2	80	27	-	33
2009	139	15	28	84	71	-	33
2010	120	14	11	138	28	-	33
2011	160	44	17	228	66	-	-
2012	120	50	-	70	42	-	-
2013	120	51	16	56	31	-	-
Totaal	3.051	174	74	1.334	800	900	841

In totaal gaat het om 7.174 herstelde panden in de periode 1981-2013. Daar tellen we bij op het aantal herstelde panden in Bunschoten-Spakenburg en Weesp – gemeenten die niet aan fase 2 meededen – met 98 en 40 panden respectievelijk, om uit te komen op 7.312 panden.

Het gros van het herstel vindt plaats vanaf 2000: 5.506 panden, ook de periode waarin vijf van de bovenstaande gemeente ISV-ondersteuning ontvingen. Meestal ligt het aantal herstelde panden per jaar onder de 100, met een paar uitschieters naar boven (Haarlem, Zaanstad, Amsterdam Centrum). Als we rekenen dat vanaf 2000 gemiddeld zes gemeenten een actieve aanpak voeren, gaat het om ruim 65 panden per gemeente per jaar.

Noot 15 Gouda, Amsterdam Centrum en Haarlem gaven aantallen op voor periodes van jaren. Het kan dus zijn dat in het ene jaar meer panden zijn aangepakt en in het andere minder dan in deze tabel staat.

Van alle gemeenten zijn verreweg de meeste panden aangepakt in Amsterdam Centrum, waar de aanpak al meer dan dertig jaar loopt. De projectleider daar, die al heel lang betrokken is, geeft hoog op van de resultaten: "Toen ik hier begon in 1975 stond bij wijze van spreken de halve Jordaan in de stutten. Nu nauwelijks meer!"

Vijf van de negen gemeenten gaan in de toekomst door met de aanpak:

- 1 Amsterdam Centrum (in ieder geval tot 2018)
- 2 Rotterdam (vanaf 2015 nieuwe aanpak)
- 3 Schiedam (tot en met 2019)
- 4 Zaanstad
- 5 Dordrecht start met een vervolgaanpak voor de meest urgente panden, zij het minder intensief dan de voorgaande. De verordening moet de tweede helft van 2014 gereed zijn. Het streven is dat 10 panden per jaar hersteld worden.

4.2 Bepalen werkvoorraad en urgentie

We hebben gemeenten gevraagd naar hun actuele werkvoorraad en daarbinnen de meest urgente gevallen. Gemeenten bepalen dit op verschillende wijzen¹⁶.

Werkvoorraad

We kwamen grofweg twee varianten van werkvoorraad tegen:

- *Top down*. De werkvoorraad wordt bepaald door alle, al dan niet vooroorlogse, panden binnen de gemeente, of binnen risicogebieden, met houten paalfunderingen bij elkaar op te tellen minus de panden waarvan de fundering reeds hersteld is of waarvan middels onderzoek duidelijk is dat de fundering een handhavingstermijn langer dan 25 jaar heeft.
- *Bottom up*. De werkvoorraad betreft alleen die panden waarvan de gemeente vermoedt, of indicaties heeft, of middels monitoring of funderingsonderzoek (in de buurt) heeft vastgesteld, dat ze mogelijk met funderingsproblemen te maken hebben.

In beide varianten is het *niet zeker* dat de panden in de werkvoorraad daadwerkelijk funderingsproblemen hebben. Alleen onderzoek aan de fundering van een afzonderlijk pand kan uitsluitel geven of de fundering slecht is en dit gebeurt in beide varianten meestal maar op beperkte schaal. In de tweede variant is de kans op funderingsproblemen wel groter omdat de gemeente minimaal al een gericht vermoeden heeft dat er problemen zijn.

Urgentie

Het vaststellen van het aantal urgente panden is een lastige opgave. Het is pas duidelijk dat een pand urgent is in 'handhavende zin' als dat middels funderingsonderzoek is vastgesteld. Inspectieputten voor inspectie van de paalkoppen zijn nodig om de daadwerkelijke staat te kunnen

Noot 16 De termen 'werkvoorraad' en 'urgentie' zijn geen standaardbegrippen in de gemeentelijke werkwijze. De suggestie die het gebruik van de termen oproept, namelijk dat sprake is van een standaardwerkwijze binnen gemeenten, is dan ook onjuist. We hebben we de aantallen per gemeente wel geschaard onder de begrippen werkvoorraad en urgentie.

beoordelen. Funderingsonderzoek is daarom duur en wordt dus door gemeenten nauwelijks meer grootschalig toegepast.

Urgent zijn in ieder geval die panden waarvan de gemeente heeft vastgesteld dat de eigenaren artikel 2.6 van het Bouwbesluit overtreden en waarvan herstel noodzakelijk is (zie kader volgende pagina).

De insteek van de gemeente verloopt vervolgens langs twee lijnen:

- *Collectieve benadering*. Hierbij gaat het om panden waarvan de gemeente en eigenaren samen hebben bepaald dat een aanpak wenselijk of noodzakelijk is. Vaak is vastgesteld dat de panden niet voldoen aan het Bouwbesluit, maar de insteek is niet om meteen handhavend op te treden maar juist om via een gezamenlijke aanpak met gemeente en eigenaren het herstel in gang te zetten. Het gaat vaak om een bouwblok of een beperkt aantal panden in een wijk en de aanpak is eenmalig en maatwerk. Handhaving volgt pas als eigenaren niet mee willen doen met de collectieve aanpak.
- *Afzonderlijke panden*. Hierbij is het streven van de gemeente om een, vaak beperkt aantal panden waar de gemeente op dat moment haar focus op richt, te (laten) onderzoeken en daarna handhavingsbeleid in gang te zetten. Ook hier worden eigenaren vaak tevoren benaderd en ondersteund door de gemeente. De gemeente heeft een gestandaardiseerde aanpak.

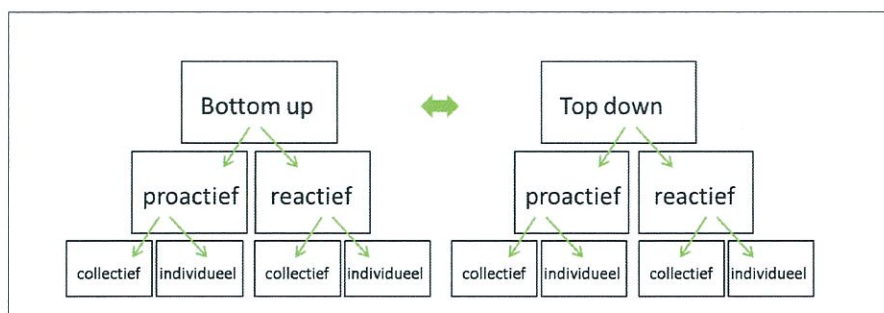
Gemeenten kunnen zich, om zicht te krijgen op het aantal urgente panden, zowel reactief of proactief opstellen:

- *Reactief* door onderzoek uit te (laten) voeren als bijvoorbeeld verzakkingen optreden, of door het aan te laten komen op handhaving.
- *Proactief* door in een gebied te monitoren of onderzoek uit te voeren bij vermoedens van funderingsproblemen en op basis van de uitkomsten eigenaren te benaderen voor benodigd herstel.

De meeste gemeenten in dit onderzoek stellen zich, voor wat betreft de panden die onderdeel uitmaken van hun aanpak, proactief op. Gemeenten met een proactieve aanpak zoeken zelf gebieden of panden uit waarvan ze problemen vermoeden en verrichten daar onderzoek. Het aantal zodoende vastgestelde urgente panden is in alle gevallen beperkt. Het betekent niet dat er elders in de gemeente geen problemen 'onder de grond' zijn.

De meeste gemeenten in Nederland beperken zich bij funderingsproblematiek tot vergunningverlening en handhaving, en zijn dus respectievelijk passief en reactief. De benaderingen van gemeenten zijn hieronder samengevat.

Figuur 2 Benaderingswijzen gemeenten



Achtergrond

Gemeenten kunnen eigenaren aanschrijven op grond van art. 1b, lid 2a van de Woningwet wegens strijd met art. 2.6 Bouwbesluit, dat stelt: 'Een bestaand bouwwerk is gedurende de restlevensduur voldoende bestand tegen de daarop werkende krachten'. Als een bouwwerk daar niet aan voldoet moet de gemeente dat onderbouwen, in geval van een slechte fundering met funderingsonderzoek. Vaak maakt ook archiefonderzoek en informatie van bouw- en woningtoezicht deel uit van de onderbouwing.

Het is gebruikelijk dat uitkomsten van funderingsonderzoek samengevat worden in een classificatie, met daaraan een handhavingstermijn verbonden. Momenteel is onderstaande richtlijn in gebruik, al gebruiken gemeenten soms andere classificaties en is de organisatie die de richtlijn heeft opgesteld, F30 (de Organisatie Onafhankelijk Onderzoek Funderingen) bezig met nadere normering en certificering van funderingsonderzoek, waaronder het opnieuw vaststellen van een classificatie.

Classificatie	Omschrijving	Handhavingstermijn
Ruim voldoende	Binnen 25 jaar is nauwelijks (extra) scheurvorming of (extra) scheefstand te verwachten, verhoging belasting mogelijk (wel rekentechnisch onderbouwen).	>25 jaar
Voldoende	Binnen 25 jaar zijn geringe onderlinge zakkingsverschillen te verwachten, geringe verhoging belasting van 3% tot maximaal 5% mogelijk.	>25 jaar
Matig	Binnen 25 jaar zijn onderlinge zakkingsverschillen te verwachten (houd rekening met aanvullende zakkingen en scheurvorming), verhoging belasting niet mogelijk.	10 - 15 jaar
Onvoldoende	Onderlinge zakkingsverschillen zijn te verwachten die leiden tot schade aan casco, herstel noodzakelijk.	0 - 5 jaar

Volgens deze richtlijn betekent een classificatie 'onvoldoende' dat de handhavingstermijn minder dan vijf jaar is en herstel (dus) noodzakelijk. Deze informatie biedt de gemeente onderbouwing om tot handhaving over te gaan. Sommige gemeenten hanteren een langere handhavingstermijn. De gemeente Dordrecht gebruikte bijvoorbeeld een handhavingstermijn van 0-10 jaar. In Amsterdam kan de gemeente in bijzondere situaties bij een hogere classificatie handhavend optreden, tenminste, als zij de noodzaak daarvan expliciet kan aantonen. Kortom, een funderingsonderzoek is altijd noodzakelijk en de gemeente staat sterk in zijn schoenen als het pand een lage classificatie krijgt, maar een hogere classificatie kan de gemeente ook nog mogelijkheden bieden om eigenaren aan te schrijven.

Overigens is een aanschrijving een langer traject met een constatering, een vooraankondiging, de daadwerkelijke aanschrijving, bezwaarmogelijkheden en ten lange leste bestuursdwang. De meeste eigenaren hebben dan al eieren voor hun geld gekozen. Veel gemeenten laten het trouwens helemaal niet aankomen op een aanschrijving maar gaan in een eerder stadium over tot overleg en afstemming met eigenaren om te komen tot een gezamenlijke oplossing, vaak met betrokkenheid van andere eigenaren in de omgeving. Andere gemeenten starten een aanschrijvingsprocedure op, maar treden tegelijkertijd in overleg. De aanschrijvingsprocedure fungeert als een terugvalmogelijkheid indien men niet tot een oplossing komt of de eigenaren tegen financieringsproblemen aanlopen.

4.3 Werkvoorraad per gemeente

We hebben op een rij gezet hoe de gemeenten de omvang van hun werkvoorraad bepalen, en geven aan of het *top down* of *bottom up* is (zie ook 4.2). In de brief van de minister van 14 februari 2014¹⁷ aan de Tweede Kamer staat onze eerste inschatting van het aantal panden dat binnen nu en vijftien jaar mogelijk met funderingsproblemen te maken krijgt, circa 20.000 panden. Op basis van onderstaande opgave komen we, nu inclusief cijfers uit Amsterdam Centrum, uit op ruim 35.000¹⁸. Dat aantal kan nog groeien als meer gemeenten zich een beeld vormen van de mogelijke werkvoorraad. Het kan ook kleiner worden als gemeenten de voorraad specifiek bepalen door bijvoorbeeld risicogebieden aan te wijzen en daarbinnen onderzoek uit te voeren. Het is wel belangrijk om voorzichtig om te gaan met de getallen: gemeenten stellen de werkvoorraad op verschillende manieren vast en het betreft dus een optelling van verschillende grootheden. Drie gemeenten monitoren momenteel panden. In Zaanstad zijn dat er zelfs 3.600. Monitoring gebeurt middels meetbouts in de gevel. Omdat gemeenten bij hun aanpak uitgaan van panden/funderingen en niet zozeer van woningen, vermelden we hier de aantallen panden.

Tabel 6 Huidige werkvoorraad per gemeente

Gemeente	Soort benadering	Werkvoorraad	Monitoring
Amsterdam Centrum	Top down en bottom up	Alle 17.000 panden in Amsterdam Centrum minus de (ruim 3.000) reeds herstelde panden. Binnen deze lijst wordt jaarlijks een voorlopige selectie gedaan van verdachte panden (op basis van onder meer informatie van Bouw- en Woningtoezicht). Jaarlijks wordt bij 80 panden funderingsonderzoek gedaan.	2.200 panden
Rotterdam	Top down	Er bevinden zich 6.000 tot 8.000 panden in risicogebieden waarvan circa de helft corporatiebezit is. Dit aantal is vastgesteld middels gemeentebreed bureauonderzoek. Handhavingstermijn is hierbij niet bepaald. Probleem is dat (in de oorlog) veel bouwarchieven verloren zijn gegaan.	-
Schiedam	Top down en bottom up	Werkvoorraad 275 panden. Getallen zijn gebaseerd op onderzoek in vier wijken, inclusief inspectieputten.	200 panden

Noot 17 Ministerie van BZK, kenmerk: 014-0000045250

Noot 18 We tellen de gemiddelden op van Amsterdam Centrum, Rotterdam, Schiedam, Zaanstad, Woerden, Dordrecht en Haarlem.

Zaanstad	Top down en bottom up	De gehele vooroorlogse voorraad minus reeds herstelde panden of panden met positief funderingsonderzoek. Heden ongeveer 8.200 panden. Zaanstad heeft in het verleden onderzoeksgebieden vastgesteld en funderingsonderzoek bij een deel van de werkvoorraad laten uitvoeren. Mogelijk komen er nog panden met houten paalfunderingen bij uit de periode 1945-1970, waar nu nog weinig onderzoek naar gedaan is. Zaanstad werkt ook bottom up: minimaal 2 jaar voorafgaand aan projecten in de openbare ruimte stelt gemeente een risicoanalyse op en informeert eigenaren hierover.	3.600 panden
Leidschendam-Voorburg	Bottom up	Alleen focus op één blok. Onderzoek middels inspectieputten. Geen aanpak buiten blok, geen gemeentelijke werkvoorraad bepaald. Wel signalen dat elders verzakkingen zijn die kunnen duiden op funderingsproblematiek.	-
Woerden	Bottom up	In één wijk met circa 550 panden is mogelijk funderingsschade vanwege lage grondwaterstand. Onderzoek middels inspectieputten loopt nog. In andere wijken geen aanpak.	Grondwaterstanden
Dordrecht	Top down en bottom up	Gemeentebreed onderzoek, onder andere funderingsonderzoek, leidde destijds tot werkvoorraad van 1.100 panden met handhavingstermijn minder van 15 jaar. Daarvan zijn er nu nog 425 over.	-
Haarlem	Top down en bottom up	Geen aanpak meer. Circa 5.000 panden op houten palen die niet nader onderzocht zijn en niet via de aanpak zijn hersteld. Locaties zijn bekend: met name in kapitaalkrachtigere buurten.	-
Gouda	Bottom up	Geen aanpak meer. Wel gemeentelijke focus op 40 panden in twee gebieden waar mogelijk sprake is van negatieve kleef. Eigenaren weigeren monitoring.	-

4.4 Urgente voorraad per gemeente

Urgent zijn in ieder geval die panden waarvan herstel binnen vijf jaar noodzakelijk is. Een aantal gemeenten houdt een langere handhavingstermijn aan. In de praktijk zijn gemeenten proactief: ze beslissen waar en hoe ze onderzoek doen binnen de werkvoorraad en leggen in een aantal gevallen prioriteit bij bepaalde panden of gebieden. Dat kan ook betekenen dat in andere gebieden potentieel urgente panden aan de aandacht ontsnappen. In onderstaande tabel geven we aan hoe gemeenten komen tot het actuele en urgente deel van hun werkvoorraad. We geven per gemeente ook het karakter van de aanpak weer: afzonderlijke panden versus collectieve benadering.

Tabel 7 Urgente panden per gemeente

Gemeente	Karakter aanpak	Urgente panden
Amsterdam Centrum	Afzonderlijke panden	Van de voorlopige selectie (die in aantal kan verschillen) worden jaarlijks 80 panden gekozen waar de gemeente haar pijlen op richt. Bij deze panden moet uiteindelijk in ongeveer 80% de fundering hersteld worden.
Rotterdam	Afzonderlijke panden en collectieve benadering	Urgentie is niet bepaald. Gemeente stelt dat het afhankelijk is van informatie van eigenaren.
Schiedam	Collectieve benadering	Gemeente noemt alle panden met handhavingstermijn van minder dan vijftien jaar urgent omdat de aanpak hiervan zo snel mogelijk moet starten: het gaat om 115 panden. Dit blijkt uit de gemeentelijke monitoring en aanvullend onderzoek waarbij de zettingen worden gemeten. De gemeente heeft de eigenaren van deze urgente panden in de afgelopen jaren benaderd en herstelplannen en begeleiding aangeboden.
Zaanstad	Afzonderlijke panden en collectieve benadering	Gemeente krijgt langs drie wegen informatie over urgente panden: 1) via het monitoringnet treedt de gemeente handhavend op bij panden die jaarlijks meer dan 8 mm verzakken. 2) een aantal panden dat subsidie voor funderingsonderzoek ontvangt blijkt een dermate slechte fundering te hebben dat onmiddellijk herstel nodig is. 3) gemeente legt focus op gebieden waar ze in de openbare ruimte aan de slag moet. Deze eigenaren worden minstens 2 jaar voor aanvang geïnformeerd over de voorgenomen werkzaamheden. Op deze wijze zijn nu al 7.000 brieven verstuurd. Bij panden met een mogelijk risicovolle fundering volgt monitoring door handhaving om het zettingsgedrag van de panden in beeld te brengen.
Leidschendam-Voorburg	Collectieve benadering	Van één blok (30 panden) is vastgesteld dat dit urgent is. Herstel vindt plaats in 2014.
Woerden	Mogelijk collectieve benadering	De urgentie is nog niet vastgesteld: uitslagen van het lopende onderzoek zijn namelijk nog niet bekend.

Dordrecht	Collectieve benadering	Van de 425 zijn er 100 panden hebben een handhavingstermijn van minder dan 5 jaar. De locaties zijn in beeld door eerder onderzoek van de gemeente. Deze worden in de vervolgaanpak meegenomen (start dit jaar).
Haarlem	Collectieve benadering	Geen aanpak meer.
Gouda	Afzonderlijke panden	Geen aanpak meer.

Op de vraag welk deel van de werkvoorraad urgent is, kan alleen een schatting als antwoord worden gegeven. In 4.3 kwamen we op ruim 35.000 panden in de werkvoorraad. We halen daar Haarlem en Woerden af, want de eerste heeft nu geen aanpak en de laatste heeft nog niet vastgesteld of er daadwerkelijk herstel nodig is. Zo komen we op een werkvoorraad van een kleine 30.000 in vijf gemeenten. Nu kijken we naar de urgente werkvoorraad voor die gemeenten, een getal dat bij een deel van de gemeenten is gebaseerd op aannames:

- Amsterdam Centrum pakt jaarlijks 80% van 80 panden aan = 64 panden. Als we rekenen met een handhavingstermijn van maximaal vijf jaar, dan zouden op dit moment 320 panden urgent zijn.
- Rotterdam stelt geen urgentie vast. De afgelopen paar jaar worden gemiddeld 50 panden per jaar aangepakt = 250 panden voor een periode van vijf jaar.
- Schiedam heeft 115 panden met een handhavingstermijn minder dan vijftien jaar.
- Zaanstad stelt geen urgentie vast maar richt zich op bepaalde gebieden. De afgelopen twee jaar zijn gemiddeld 63 panden per jaar hersteld = 315 panden voor een periode van vijf jaar.
- Dordrecht heeft 100 panden met een handhavingstermijn minder dan vijf jaar.

Dat geeft 1.100 urgente panden op een kleine 30.000 panden in de werkvoorraad van de vijf gemeenten met een aanpak en waarbij herstel nodig is gebleken= 4%. Het mag duidelijk zijn dat dit percentage met een slag om de arm moet worden gebruikt. Het geeft wel een indicatie. We tekenen aan dat een deel van het funderingsherstel buiten het zicht van de gemeentelijke aanpak plaatsvindt. Exacte aantallen zijn niet bekend bij gemeenten. Een deel van de urgentie zal bovendien niet geadresseerd worden omdat het probleem nog 'onder de grond' zit, en aan de buitenkant niet zichtbaar is. Verder is de urgente werkvoorraad niet alleen leidend voor de aanpak: een gemeente kan zich namelijk ook richten op de blokken waar herstel op korte termijn het meest haalbaar is.

5 Knelpunten en adviezen volgens gemeenten

Gemeenten geven in de interviews knelpunten en adviezen die we in dit hoofdstuk samenvatten.

De gemeenten constateren drie hoofdknelpunten:

- *Onduidelijkheid van de omvang van het probleem en de urgente gevallen*

Diepgaand funderingsonderzoek is nodig om de omvang en de urgentie goed te kunnen bepalen en dat is kostbaar. De gemeentelijke middelen staan onder druk. Verder hoeft een ligging in risicogebied niet te betekenen dat een pand een slechte fundering heeft. Bij panden met houten paalfunderingen uit de periode 1945-1970 is de vraag of hier binnen afzienbare tijd problemen zullen ontstaan. Als herstel in het verleden heeft plaatsgevonden, is de vraag hoe duurzaam dit is, bijvoorbeeld als de palen slechts gedeeltelijk zijn vervangen.

- *Financiering*

Er zijn steeds meer eigenaren die wel willen herstellen maar het niet kunnen financieren (de niet-kunners), volgens de gemeenten. Tussen de gemeenten is er verschil in draagkracht. Zo kunnen in Amsterdam Centrum de meeste eigenaren zelf het herstel financieren terwijl in Zaanstad het deel dat financieringsproblemen heeft veel groter is. Zaanstad maakt zich zorgen want door de aangescherpte LTV en LTI -normering mogen reguliere financiële instellingen veelal geen krediet meer verstrekken. Eigenaren zitten klem en zonder financiële steun of garantstelling van de gemeente kan de patstelling niet doorbroken worden. Het financiële risico komt daarmee primair bij de overheid te liggen en minder bij de financiële instellingen en banken. Ook in Dordrecht speelt deze zorg.

Dordrecht heeft een aantal blokken waar de woningwaarde te laag is in relatie tot de benodigde herstelkosten van de funderingen: "Dit probleem kan de gemeente niet alleen oplossen met de eigenaren."

- *Versoepeling LTV-ratio*

Loan to value (LTV) is de verhouding tussen de hoogte van de lening en de waarde van het huis. Sinds 1 januari 2014 zijn leningen boven de LTV-norm mogelijk voor woningverbetering en funderingsherstel op voorwaarde van een gemeentelijke regeling voor noodzakelijke woningverbetering. De gemeente is hierbij risicodragend zonder onderpand, als er bij verkoop een restschuld overblijft. Dit is voor gemeenten een weinig aantrekkelijk perspectief. Vooral omdat de banken buiten schot blijven, terwijl ze wel baat hebben bij funderingsherstel van hun hypotheekonderpand, is een veelgehoorde opmerking.

Adviezen van gemeenten

De gemeenten geven de volgende adviezen, naar aanleiding van de voorgaande knelpunten:

- *Ontwikkel handvatten voor het bepalen van de (urgente) werkvoorraad*
Met name informatie over het bepalen van urgentie is gewenst.
- *Focus op de groep 'niet-kunners'*
Bied als gemeente maatwerkoplossingen voor de groep die moet én wil herstellen maar daartoe financieel niet in staat is. Dit is de groep waar de meeste risico's aan verbonden zijn, ook voor de gemeenten: zie punt hieronder.
- *Verkleining risico's gemeenten*
Verlaag de risico's voor de gemeenten voor de doelgroep lage inkomensgroepen, lage woningwaarden in combinatie met hoge herstelkosten. Dit vraagt om een landelijke oplossing. Een noodfonds wordt genoemd: voor het afdekken van eventuele restschulden. In de oplossing mag de bank als belanghebbende partij niet ontbreken. Dit is lokaal niet te regelen, dit vraagt om een landelijke (rijks)benadering. Of zoals een gemeente voorstelt: "Het zou logisch zijn als de bank voorwaarden stelt die herstel juist stimuleren, zoals een verplicht funderingsonderzoek bij verkoop."



6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

In de praktijk is het lastig om te bepalen wat de precieze omvang van de problematiek aan houten paalfunderingen is, en daarbinnen het urgente deel. Op het moment dat een gemeente funderingsproblemen constateert en besluit dat er een gemeentelijke rol in de aanpak is weggelegd, kan de gemeente in zekere zin zelf bepalen wat de omvang is van het probleem dat zij wil aangaan. Daarbij speelt ook dat de primaire verantwoordelijkheid voor de staat van de fundering bij de eigenaren ligt. Daarmee is het exact bepalen van de (maximale) omvang van het funderingsprobleem voor gemeenten minder relevant. Het gaat er veel meer om dat een gemeente enerzijds bepaalt op welk deel van het probleem zij beleid wil maken en anderzijds bepaalt welke instrumenten zij daarbij wil of kan inzetten. Zo bezien is het aanpakken van funderingsproblematiek een managementvraagstuk. Dat besef kan de drempel voor gemeenten verlagen om zich te buigen over hun rol in de funderingsproblematiek.

1 Beperkt aantal gemeenten met aanpak

Het aantal gemeenten dat een aanpak van schade aan houten paalfunderingen heeft of had, is beperkt: in dit onderzoek zijn het negen gemeenten. Dat wil niet zeggen dat dit het aantal gemeenten is in Nederland waar problematiek aan houten paalfunderingen speelt. Wel zijn het de gemeenten die problematiek hebben geconstateerd en hebben beslist dat hierbij een gemeentelijke aanpak noodzakelijk of wenselijk is.

2 Beperkt inzicht in toekomstige opgave

Het vaststellen van de toekomstige opgave van funderingsherstel is lastig: om het precies te weten is funderingsonderzoek aan afzonderlijke funderingen nodig. Dit is duur en wordt niet algemeen toegepast door gemeenten. Een deel van de gemeenten heeft ervoor gekozen om onderzoek te doen naar mogelijke risicogebieden, veelal op basis van archiefonderzoek. Andere gemeenten leggen de focus op een bepaald bouwblok of een bepaalde buurt omdat daar signalen zijn die duiden op funderingsproblemen. In het eerste geval ontstaat een werkvoorraad die groot is: alle panden met houten palen in een risicogebied komen in aanmerking. Soms perkt de gemeente de werkvoorraad in door nader onderzoek ter plekke. In het tweede geval is de werkvoorraad klein en ontstaat door funderingsonderzoek al snel een realistisch beeld van de funderingsopgave. In dit onderzoek komen we tot een werkvoorraad – het aantal panden dat binnen nu en vijftien jaar mogelijk met funderingsproblemen te maken krijgt – van ruim 35.000 panden in zeven gemeenten waarbij het merendeel slechts globaal verkend is en de rest nauwkeuriger onderzocht is.

3 Beperkte urgente opgave bekend

Of een fundering dringend hersteld moet worden, kan alleen bepaald worden als er specifiek funderingsonderzoek plaatsvindt. Als de fundering slecht is kan de gemeente vervolgens overgaan tot aanschrijving van de eigenaren. In alle gemeenten is de urgente opgave beperkt in omvang omdat funderingsonderzoek op beperkte schaal wordt uitgevoerd. Dat betekent niet dat er niet meer funderingen zijn die urgent hersteld zouden moeten worden, maar de

gemeente is hier simpelweg (nog) niet van de hoogte. Vóór de gemeente overgaat op intensief funderingsonderzoek, heeft de gemeente haar focus bepaald op een beperkt aantal panden, bijvoorbeeld omdat daar de riolering vervangen wordt, of omdat daar de inschatting is dat ernstigste schade kan optreden, of omdat daar op dat moment politieke draagvlak voor een aanpak is. In dit onderzoek komen we, met een aantal aannames, op een urgent deel van de werkvoorraad van circa 4% (gebaseerd op gegevens van vijf gemeenten).

4 Laag hersteltempo

In zeven gemeenten met een aanpak van schade aan houten paalfunderingen zijn sinds begin jaren '80 ruim 7.000 panden hersteld. Het leeuwendeel, 5.500, sinds 2000. In vijf gemeenten zijn veel panden hersteld in de periode 2000-2010, toen rijkssubsidie beschikbaar was voor funderingsherstel. Het aantal (via een gemeentelijke aanpak) herstelde panden komt meestal niet boven de 150 per jaar uit. In de meeste gevallen is het aantal onder de 100. Dat komt vanwege de focus op een bouwblok of een beperkt aantal afzonderlijke panden die gemeenten doorgaans hanteren. De gemeente heeft beperkte middelen en temporeert.

Hoewel het vaststellen van de werkvoorraad op verschillende manieren plaatsvindt, kunnen we concluderen dat slechts een beperkt deel hersteld is. Een aanpak is dus een kwestie van de lange adem. Voor een toekomstige aanpak dan wel voortzetting van een aanpak moet hiermee rekening worden gehouden: begin tijdig met informeren en aanschrijven en focus op een beperkt aantal panden. Behalve voor de gemeente (inclusief de politiek) is ook een lange adem vereist is van de eigenaar zelf. De acceptatie door de eigenaren van de ernst van het probleem, het onderzoek en het herstel vragen immers veel tijd.

5 Knelpunt: weinig inzet op preventie

De gemeentelijke aanpakken zijn vooral gericht op daar waar het probleem evident is of zal worden. Informatieverstrekking door gemeente over risicogebieden, advies over herstel en dergelijke gebeurt al, met bijvoorbeeld een loket en een website. Maar de indruk is dat er nog veel te winnen valt op gebied van preventie: het voorkomen dat het probleem zich verergert, zoals het voorkomen van verdere bacteriële aantasting. Dat vereist specifieke kennis en de indruk is dat deze niet of nauwelijks bij gemeenten aanwezig. Bovendien is preventie ook moeilijker: als het probleem niet (voldoende) zichtbaar is, komen eigenaren en ook gemeenten niet vanzelf in actie. Beide zien namelijk omvangrijke investeringen op zich af komen terwijl er geen waardestijging van het vastgoed tegenover staat.

6 Knelpunt: veel risico bij gemeente

De verantwoordelijkheid en ook het risico voor de funderingsstaat ligt vooral bij particuliere eigenaren of hoort daar in eerste instantie te liggen. De gemeente draagt verantwoordelijkheid voor de staat van de woningvoorraad in het algemeen, de veiligheid en de leefbaarheid in wijken. Veel risico ligt ook bij de gemeente voor de stimulerings-/maatwerkregeling en de verruimde *loan to value*-ratio, waarbij eventuele restschulden bij de gemeente terechtkomen. De financier van de woning, de bank, heeft baat bij funderingsherstel maar is nauwelijks partij voor het dragen van financieel risico.

7 Knelpunt: oplossing voor groep niet-kunners

De groep eigenaren die funderingsherstel moet plegen, dit wil doen (in collectief verband) maar hier niet financieel toe in staat is, vraagt in de toekomst veel aandacht in de aanpak. De groep niet-kunners is qua absoluut aantal waarschijnlijk beperkt maar hun problematiek is complex: een forse investering is nodig voor herstel maar de financieringsmogelijkheden zijn beperkt als de hypotheek onder water staat en het inkomen laag is. De financiële ondersteuning vanuit de gemeente wordt bovendien eerder minder dan meer. De bank is terughoudend met het verstrekken van leningen.



6.2 Aanbevelingen

We hebben drie aanbevelingen voor het ministerie van BZK en het KCAF:

1 Agenderen en kennisdelen ten aanzien van gemeentelijke aanpak

Er zijn waarschijnlijk meer gemeenten waar een funderingsprobleem is of kan ontstaan, dan de gemeenten die wij benaderd hebben in dit onderzoek. Zoals eerder geconcludeerd: acceptatie van het probleem en besef dat een aanpak nodig is, vragen tijd. Het ministerie kan met het KCAF een stimulerende rol spelen bij de ambtelijke en bestuurlijke agendering van het lokale probleem. Met name middelgrote en kleine gemeenten met weinig ervaring met dit onderwerp zijn een belangrijke doelgroep. Kennisdeling met gemeenten die wat dit betreft gepokt en gemazeld zijn, is dan van belang: het tonen van variatie in aanpakken, de bijbehorende (lichte dan wel zware) inzet door gemeente én de resultaten. Kennisdeling onder gemeenten met een aanpak gebeurt al, dus het netwerk is aanwezig. Op dit moment is het KCAF bezig met een handboek voor een gemeentelijke funderingsaanpak, dat kan helpen bij kennisdeling. Het handboek zal naar verwachting eind 2014 gereed zijn.

2 Onderzoek ook preventieve mogelijkheden

Voorkomen is beter en waarschijnlijk goedkoper dan genezen. Meer kennis en ervaring op gebied van preventie is gewenst om risico's te verminderen en herstelkosten te verlagen voor de particuliere eigenaar en daarmee ook voor de gemeente die een aanpak uitvoert. In dat kader noemen we het nieuwe model-koopcontract met aandacht voor de risicoverdeling tussen koper en verkoper bij onder meer funderingsproblemen. Het contract wordt naar verwachting per 1 juni 2014 ingevoerd en zal gehanteerd worden door alle leden van NVM, VBO Makelaar, Vastgoedpro en Vereniging Eigen Huis. Het is belangrijk dat gemeenten richting burgers transparant zijn en onderzoeksinformatie openbaar maken. Technische preventiemaatregelen bevinden zich nog in een pril stadium, maar hebben de volle aandacht van het KCAF. De kennisdeling hierover en de vertaling naar de gemeentelijke aanpak zijn dan eveneens van belang. Tenslotte is KCAF samen met andere partijen bezig met het opzetten van een landelijke database met informatie over funderingsproblematiek op postcodeniveau. De verwachting is dat dit in 2015 tot resultaat zal leiden.

3 Focus op niet-kunners (die wel willen)

De noodgevallen onder de niet-kunners die wel willen, en waarvoor verruiming van LTV-ratio geen oplossing biedt, vormen een belangrijke aandachtsgroep binnen de collectieve aanpakken. Aangezien het waarschijnlijk om een kleine groep in de gemeente gaat, is de gemeente geholpen met maatwerkoplossingen. De oplossingen kunnen divers zijn, van uitstel geven tot voorfinancieren. Het rijk en KCAF kunnen bijdragen aan beter inzicht in effectieve lokale en zo nodig landelijke oplossingen.

De gemeenten missen de banken als partij in de aanpak. Soms vindt er lokaal overleg plaats tussen gemeente en bank maar dit heeft nog niet tot afspraken over risicospreiding geleid. Verkenning van oplossingen voor (betere) verdeling van financiële risico's bij funderingsherstel kan alleen in samenwerking met gemeenten en lokale partijen plaatsvinden. Het ministerie kan hierbij een belangrijke, initiërende rol spelen.

Bijlagen

Bijlagen

- Begeleidingscommissie
- Respondenten
- Onderzoeksverantwoording
- Online vragenlijst
- Gespreksonderwerpenlijst interviews

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Organisatie	Commissielid
Ministerie van BZK/ Directie Bouwen	Karl Kupka
Ministerie van BZK/ Directie Bouwen	Eugene Witjes
RVO	Pim de Waard
KCAF	Dick de Jong
KCAF	Ferry van der Kwaak

Bijlage 2 Respondenten

Gemeente	Respondent
Amsterdam	Albert de Vries
Rotterdam	Frank Peters
Schiedam	Ruud van Workum
Zaanstad	Levinus Jongmans
Leidschendam-Voorburg	Marlies Bruinstroop en Fons van der Hulst
Woerden	Welmoed Visser
Dordrecht	Wim van den Engel en Herman de Vries
Haarlem	Ton van Schie
Gouda	Henk de Jong
Alblasserdam	Marco Kleverwal
Capelle aan den IJssel	Dik Kooiman

Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording

Fase 1. Online vragenlijst

We hebben in de periode 18 december 2013 tot en met 10 januari 2014 een schriftelijke vragenlijst uitgezet onder contactpersonen bij twintig gemeenten. We hebben de contactpersonen per e-mail een link gestuurd naar een online vragenlijst. De contactpersonen zijn tevoren op de hoogte gebracht door het KCAF en middels een aankondigingsbrief van het ministerie van BZK, verstuurd per mail door DSP-groep. Op 2 januari hebben we per mail een reminder gestuurd aan de personen die de vragenlijst nog niet hadden ingevuld. Op 9 en 10 januari zijn de laatsten daarvan nog nagebeld. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een respons van zeventien (85%). Onder de niet-respons bevond zich:

- één persoon die wegens ziekte niet in staat was de vragenlijst in te vullen,
- één persoon – die twee gemeenten vertegenwoordigde – die aangaf niet mee te willen doen,

Eén contactpersoon vulde de vragenlijst wel in, maar bleek dat, na verwerking van de resultaten, te hebben gedaan voor een andere gemeente (ook hij vertegenwoordigde meerdere gemeenten). In fase 2 zijn de gegevens voor de juiste gemeente alsnog meegenomen.

Fase 2. Interviews

In de periode 3 tot en met 10 februari 2014 spraken we met elf gemeenten. Vanwege de beperkte tijd hebben we voornamelijk telefonische interviews gehouden: tien telefonisch en één *face to face* (Dordrecht). We hebben binnen deze elf contact opgenomen met twee gemeenten die geen aanpak hebben (of hadden) en geen toekomstig probleem verwachten: Capelle aan den IJssel en Alblasserdam.

Bijlage 4 Online vragenlijst

Start

- Naam respondent
- Functie
- Gemeente
- Directe telefoonnummer

Aanpak

- Is er een gemeentelijke aanpak bij schade aan houten paalfunderingen?
 - Ja
 - Nee, maar in het verleden is er wel een aanpak geweest
 - Nee, heden niet en (naar mijn weten) in het verleden ook niet

Wel aanpak / aanpak in verleden

- Waarom is voor een gemeentelijke aanpak gekozen? <open invulveld>
- Welke instrumenten zet de gemeente in haar aanpak in? <meerdere antwoorden mogelijk>
 - Onderzoek naar de aard, locaties en omvang van de problematiek
 - Beleidsregels voor handhaving opstellen
 - Voorlichting (als er nog geen schade is)
 - (Preventief) aanschrijven woningeigenaren (bestuursdwang)
 - Voorlichting (als er al schade is)
 - Bewonersbegeleiding (in de aanpak van de problematiek)
 - Onderzoek naar de financiële draagkracht van de eigenaren
 - (Ondersteuning bij de) financiering van de aanpak
 - Anders, namelijk ...
- In geval er onderzoek gedaan is naar de aard, locaties en omvang van het probleem:
 - Wat hield dit onderzoek in? <open invulveld>
 - Door wie is het uitgevoerd? <open invulveld>
- Op wie is de gemeentelijke aanpak gericht? <meerdere antwoorden mogelijk>
 - Alle eigenaren van panden in straten/buurtten die risico lopen
 - Alleen eigenaren die zich melden bij de gemeente met een funderingsprobleem
 - Alleen **particuliere** eigenaren (woningcorporaties doen bijvoorbeeld niet mee)
 - Zowel particuliere
 - Alleen eigenaren die zich melden bij de gemeente met een **urgent** funderingsprobleem: er is binnen nu en vijf jaar een aanpak nodig om sloop te voorkomen
 - Alleen eigenaren die zich melden met een **collectief** funderingsprobleem: er zijn problemen met meerdere aaneengesloten panden
 - Alleen eigenaren die zich melden met een **financieringsprobleem**: één of meerdere eigenaren krijgen de financiering van de herstelwerkzaamheden niet rond
 - Anders, namelijk ...
- Sinds wanneer bestaat de gemeentelijke aanpak? <invullen jaar of periode>

- Met welke partijen/stakeholders werkt u samen in uw aanpak? <meerdere antwoorden mogelijk>
 - Afzonderlijke eigenaren
 - VvE's
 - Corporaties
 - Bewonerscommissies
 - Procesbegeleidingsbureaus
 - Funderingsbedrijven
 - Makelaars
 - Het Kenniscentrum Aanpak Funderingsproblematiek (www.kcaf.nl)
 - Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn)
 - Andere, namelijk ...

Volgende vragen beantwoorden voor wat betreft particulier eigendom:

- Hoeveel afzonderlijke panden zijn, sinds de gemeentelijke aanpak van kracht werd, aangepakt? <invullen aantal, schatting mag, ook optie 'weet niet'.>
- Hoeveel panden met houten funderingen in uw gemeente krijgen, naar schatting, de komende vijftien jaar te maken met funderingsproblemen? <invullen aantal, schatting mag, ook optie 'weet niet'.>
- Hoeveel panden zijn momenteel urgent, dat wil zeggen dat aanpak binnen nu en vijf jaar nodig is om sloop te voorkomen? <invullen aantal, schatting mag, ook optie 'weet niet'.>

Geen aanpak

Indien er geen gemeentelijke aanpak is:

- Zijn er gevallen bekend in uw gemeente waarin sprake is van schade aan houten paalfunderingen? Ja/nee
- Gaat het om schade aan afzonderlijke panden, of om meerdere aaneengesloten panden?
 - Afzonderlijke panden
 - Meerdere aaneengesloten panden
 - Beide

Volgende vragen beantwoorden voor wat betreft particulier eigendom:

- Hoeveel panden met houten funderingen in uw gemeente krijgen, naar schatting, de komende vijftien jaar te maken met funderingsproblemen? <invullen aantal, schatting mag, ook optie 'weet niet'.>
- Hoeveel panden zijn momenteel urgent, dat wil zeggen dat aanpak binnen nu en vijf jaar nodig is om sloop te voorkomen? <invullen aantal, schatting mag>
- Is er de afgelopen twintig jaar in uw gemeente herstel aan houten funderingen uitgevoerd?
 - Ja
 - Nee
 - Onbekend / geen informatie beschikbaar
- Zo ja, om hoeveel afzonderlijke panden gaat het? <invullen aantal, schatting mag, ook optie 'weet niet'.>
- Is de gemeente van plan om een gemeentelijke aanpak van schade aan houten paalfunderingen te starten? Ja/nee <toelichting mogelijk>

Tenslotte

- Bent u bereid om met ons een (telefonisch) interview te houden om dieper op dit onderwerp in te gaan? Het gaat om een interview van ongeveer drie kwartier. Ja/nee
- Indien ja: graag zouden wij, in aanvulling op het interview, uw registratie/database c.q. planning van funderingsprojecten willen inzien voor een nadere analyse. Uiteraard behandelen wij de gegevens zeer vertrouwelijk. Wij lichten dit verzoek graag telefonisch nader toe.
- Wilt u het onderzoeksrapport ontvangen? Ja/nee

U bent aan het einde gekomen van deze vragenlijst. Hartelijk dank voor uw deelname!

Bijlage 5 Onderwerpen interviews

Doel van het gesprek is om het ministerie van BZK beter zicht te geven op de resultaten van de gemeentelijke aanpak van schade aan houten paalfunderingen en de (grootte van) de toekomstige opgave. In het gesprek willen we:

- Kort de aanpak uit het verleden te bespreken (indien op uw gemeente van toepassing)
- Langer stil te staan bij de (mogelijke) werkvoorraad in de toekomst, de urgentie ervan en de instrumenten die u inzet of overweegt in te zetten

Wij verzoeken u om tijdens het gesprek een opgave te doen van **het aantal panden dat per jaar via een gemeentelijke aanpak is aangepakt** (vanaf circa 1990 of wanneer uw gemeentelijke aanpak start). Een schatting geven mag. In een schema:

1990	1991	1992	...	2012	2013
<i>aantal panden</i>	<i>aantal panden</i>	<i>aantal panden</i>	<i>aantal panden</i>	<i>aantal panden</i>	<i>aantal panden</i>

Vervolgens willen wij de volgende onderwerpen met u bespreken:

Resultaten verleden

- Onderzoek naar funderingsproblematiek en resultaten daarvan
- Hoofdlijnen van de gemeentelijke aanpak (omvang, locaties, doelgroepen)
- Aantal aangepakte panden per jaar, periode 1990-2013
- Toelichting op ingezette instrumenten / technische kenmerken van de aanpak
- Kosten (wie waren de financiers), subsidiesituatie
- Type uitvoerders / samenwerkingspartners
- Tevredenheid resultaten / knelpunten aanpak
- Looptijd en waarom aanpak eventueel gestopt is
- Indien niet gestopt: hoe lang de aanpak nog door gaat

Beoogde resultaten toekomst

- Wijze van vaststellen werkvoorraad / onderzoek
- Werkvoorraad 0-5 jaar, > 5 jaar
- Hoe urgentie bepalen (werkvoorraad en financieringsproblemen van woningeigenaren) / knelpunten daarbij
- Kenmerken van de werkvoorraad (locaties, eigendomsverhoudingen, financieringsproblemen, collectieve aanpak noodzakelijk)
- Hoofdlijnen van de (mogelijke) aanpak: in te zetten middelen van eigenaren, gemeente (garantstellingsregeling), en andere partijen
- Knelpunten in de (mogelijke) aanpak



DSP-groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam

T +31 (0)20 625 75 37
dsp@dsp-groep.nl
www.dsp-groep.nl

KvK A'dam 33176766

DSP-groep, opgericht in 1984, is een onafhankelijk landelijk bureau voor onderzoek, advies en management, met zestig medewerkers. We werken in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook van maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

Werkvelden

De werkvelden waarop we de meeste expertise hebben opgebouwd zijn veiligheid, jeugd, sport, kunst en cultuur, onderwijs, openbare ruimte en groen, sociaal beleid, stedelijke vernieuwing, welzijn, wonen en wijkgericht werken.

Dienstverlening

We ondersteunen onze opdrachtgevers bij complexe vraagstukken. We kunnen onderzoek doen, een registratiesysteem of monitor ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of tijdelijk het management voeren. DSP-groep geeft ook trainingen, workshops en lezingen.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.