

# Funderings- en stabiliteitsonderzoek: reken-som of goed gedrag?

Hoeveel historische grachtenpanden in de Amsterdamse binnenstad zijn er in de afgelopen decennia zomaar ingestort of de bodem ingezakt door een tekortschieterende constructie of fundering? Inderdaad: geen. Toch vindt stadsdeel Centrum van de gemeente Amsterdam het, als enige gemeente in Nederland, noodzakelijk om zoveel mogelijk historische panden te laten voorzien van een fundering die aan de strenge eisen van nieuwbouw voldoet. Dat is in veel gevallen niet nodig vindt restauratieconstructeur Ernst de Beaufort, met wie wij over dit onderwerp van gedachten wisselden. Integendeel, de gedwongen vernieuwing van funderingen leidt tot een onnodige vernietiging van monumentale waarden en jaagt de eigenaren vaak onnodig op torenhoge kosten, waarvoor de gemeente overigens geen enkele tegemoetkoming biedt. Met haar rigide aanpak gaat Stadsdeel Centrum voorbij aan het criterium 'gebleken geschiktheid' van de stabiliteit en fundering van bestaande bouw, dat het Bouwbesluit aanreikt.

## Gesprek met ir. Ernst de Beaufort

Het Bouwbesluit is een voortvloeisel van de Woningwet van 1901 en beoogde de verkrotting in de Nederlandse binnensteden tegen te gaan. De gemeentelijke colleges van burgemeester en wethouders (B en W) kregen de taak toebedeeld van de bestuursrechtelijke handhaving van de Woningwet. Dat is ook logisch: gemeenten kunnen immers het beste beoordelen of huizen in de eigen gemeente verkrotten of anderszins in een gevaarlijke staat bevinden. Gemeenten kregen vergaande bevoegdheden om in geval van gevaarlijke toestanden onwillige eigenaren te dwingen tot herstel. In de Amsterdamse binnenstad berust deze bevoegdheid bij het stadsdeel Centrum.

Na een periode van grootschalige sloop en verwaarlozing begon de gemeente Amsterdam in de jaren zeventig in te zien dat zonder actief optreden de binnenstad ten dode opgeschreven was. De ruime bevoegdheden die de Woningwet toekent aan B en W bij het handhaven van de bouwkundige kwaliteit, verschaft mogelijkheden tot ingrijpen op gedeetailleerd niveau. De recente toevoeging van de grachtengordel aan de Unesco Werelderfgoedlijst was een versterking van de ambitie achter dit beleid: het internationaal erfgoed in stand houden. Amsterdam toonde zich bereid hiervoor actief te handhaven en dwingend op te treden.

### Bouwkundige kwaliteit

De regelgeving is sinds de jaren zeventig regelmatig vernieuwd en vandaag de dag geldt voor de bouwkundige beoordeling van panden in de Amsterdamse binnenstad het *Programma van Eisen Bouwkundige Kwaliteit* (PvE), uitgave 2.0 van 31 maart 2009. Over de ambitie en visie van de gemeente merkt het PvE op dat oude gebouwen moeten voldoen aan de eisen van deze tijd om te kunnen blijven functione-

ren. Het PvE beschrijft op welk kwaliteitsniveau het stadsdeel inzet en geeft aan hoe de gemeente omgaat met vrijstellingen van de regelgeving en in hoeverre zij vrijstellingen verleent. Voor de bijzondere situatie van gemeentelijke- en rijksmonumenten (orde-1 gebouwen) geldt een aanvullend *Programma van Eisen Monumentale Kwaliteit* (PvEM). Maar het aantal vrijstellingsgronden van de gestelde technische eisen voor monumenten is klein. Op het gebied van de constructieve veiligheid, zoals fundering, stabiliteit en casco, stellen de programma's dat een monument net zo veilig moet zijn als ieder ander bouwwerk. Het gegeven dat een bouwwerk soms al honderden jaren met succes gefunctioneerd heeft, vormt voor de gemeente geen argument voor vrijstelling. Het PvEM wordt binnenkort vervangen door een beleidsstuk waarin de lat nog hoger komt te liggen en nog minder rekening wordt gehouden met monumentale waarden.

### Actieve handhaving

Sinds 1995 neemt het Stadsdeel de rol van actieve handhaver op zich, in tegenstelling tot de gebruikelijke rol van passieve bestrijder van excessen. Het Stadsdeel opereert sindsdien als een onderzoeker die in de diepere krochten van de bouwkundige Amsterdamse binnenstad binnendringt in plaats van de politieagent die op het bureau wacht tot er aangifte wordt gedaan. In 2009 is de nu geldende *Nota Maatwerk, onderzoek naar de technische staat van panden in het kader van 'behoud en herstel'* vastgesteld, die de onderzoeksmethodiek voorschrijft. De nota formuleert het doel als volgt: [Maatwerk] 'is bedoeld om een handleiding te zijn om te komen tot onderzoeksrapportages over de staat van bestaande gebouwen.' Het document schrijft voor wat dit onderzoek precies behelst: welke aspecten

moeten worden beoordeeld en aan de hand van welke criteria?

In de praktijk heeft de gemeentelijke bouwinspecteur een belangrijke signaleringsrol. Deze ziet doorgaans als eerste de gebrekkige toestanden van huizen. Als hij een verdachte situatie opmerkt, kan hij dit doorgeven aan het handhavingsteam en komt het pand op de lijst 'verdachte gevallen'. Over deze lijst doet de gemeente geen mededelingen; zij beroept zich op de bescherming van de privacy van de eigenaren. De inspecteurs nomineren de gebouwen op grond van uiterlijke kenmerken die vanaf de straat zijn waar te nemen, zoals scheefstand of scheurvorming. Als een gebouw eenmaal op de lijst staat, hebben de inspecteurs de bevoegdheid het onderzoek naar de vermeende gebreken uit te breiden tot het gehele pand, ofwel ook de binnen- en achterzijde. Ieder jaar november bepaalt een bijzondere ambtelijke commissie welke tachtig panden in het volgende jaar aan een zogenaamd Casco-Funderings-Onderzoek onderworpen zullen worden. De betreffende eigenaren krijgen een brief van de gemeente met de melding dat er mogelijke overtredingen van de Woningwet geconstateerd zijn en dat een nader onderzoek volgt.

Volgens de *Nota Maatwerk* komt een pand in aanmerking voor een beoordeling na een visuele inspectie op basis waarvan het vermoeden is gerezen dat het pand een of meer bouwtechnische gebreken heeft. Aangezien de gemeente bij een handhavingsactie een motiveringsplicht heeft, oftewel haar stand-

punt van een deugdelijke onderbouwung moet voorzien, stelt zij in dat geval een nader onderzoek in om eventuele verdere gebreken op zorgvuldige wijze vast te stellen.

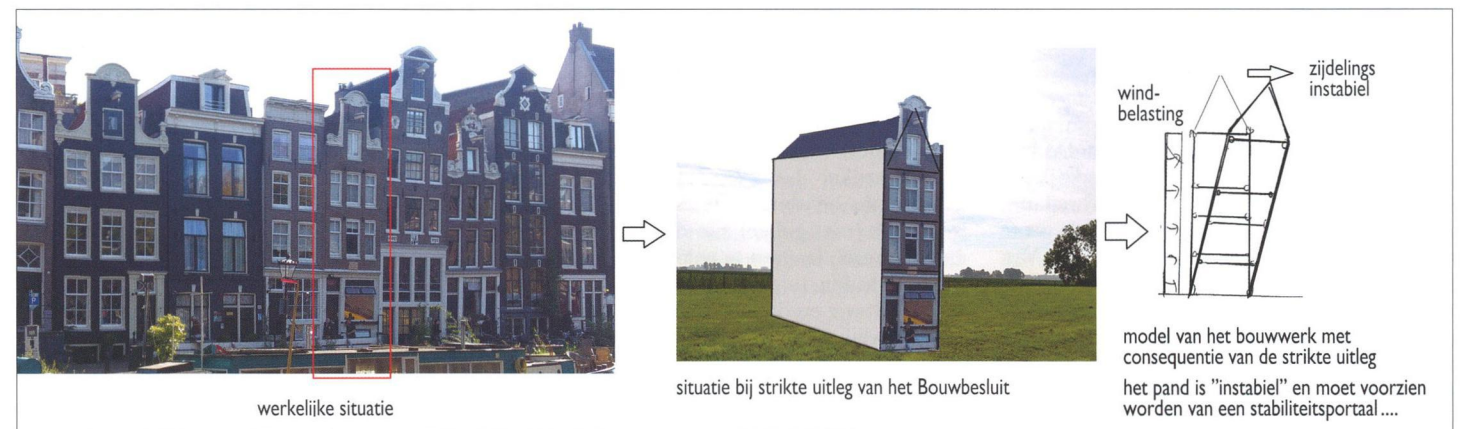
De wetgever ondersteunt deze onderzoeken door, onder andere, het recht tot binnentreden toe te kennen aan de handhaver. Om het onderzoek te laten voldoen aan het beginsel van rechtsgelijkheid stelt de *Nota Maatwerk* een gestandaardiseerde aanpak voor, waarbij 'casco, fundering en overige elementen van bouwkundige aard [worden] onderworpen aan een toets op wettelijk vereiste minimum kwaliteit'. Het *Bouwbesluit* en de technische regelgeving waar het *Bouwbesluit* naar verwijst, verschaften de regels, bepalingsmethoden en criteria voor deze kwaliteitstoets.

Voor zover van toepassing, geeft het onderzoek aan welke aspecten van casco, fundering en overige bouwkundige onderdelen niet voldoen aan het in het *Bouwbesluit* beschreven kwaliteitsniveau voor bestaande bouwwerken. De gemeente is dan bevoegd de eigenaar 'aan te schrijven tot het treffen van voorzieningen'. De gemeente omschrijft dit 'aanschrijfniveau'



Afb. 1 Grachtenpanden hebben sterk geperforeerde gevels en zijn volgens de gemeente zijdelings instabiel (foto: auteurs)

Afb. 2 Beschouwing zijdelingse stabiliteit volgens de gemeente Amsterdam (afbeelding: Stadsdeel centrum / Ernst de Beaufort)



normen voor stabiliteit in het *Bouwbesluit* vaak veel strenger worden toegepast dan logisch of redelijk is. Zo is er een algemene regel dat ieder bouwwerk zelf zijn eigen stabiliteit moet kunnen verzorgen. Een grachtenpand bestaat eenvoudigweg uit twee grote bouwmuren met houten balklagen ertussen en een voor- en achtergevel. Deze gevels vertonen meestal grote vensteropeningen voor de ramen. Strikt volgens de wet moet ieder grachtenpand als afzonderlijke eenheid beoordeeld worden, dus zonder de gevelrij en het huizenblok waar het deel van uitmaakt daarbij in aanmerking te nemen. Vanuit een theoretisch oogpunt bezien ontstaat er door het wegdenken van de buurpanden denkbeeldig een zeer geringe zijdelingse instabiliteit (afb. 2).

Op deze manier beschouwd is vrijwel ieder grachtenpand instabiel en heeft de handhaver het recht de eigenaar te dwingen constructieve maatregelen te treffen. De Beaufort wijst erop dat de grachtengordel de afgelopen 400 jaar ook zonder aanschrijvingsbeleid niet is ingestort door zijdelingse instabiliteit en dat er dus meer constructieve veiligheid aanwezig is dan

### Beoordeling van de beoordeling

Ernst de Beaufort, eigenaar van adviesbureau De Beaufort Bouwadvies, constateert dat de