

Aloude tegenstellingen in particuliere stadsvernieuwing

Bewoners contra gemeente in conflict rond Utrechtse bouw bureaus

Oudwijk is één van de stadsvernieuwingsgebieden in Utrecht. Het gemeentelijk bouw bureau in deze wijk neemt deel aan een experiment om te onderzoeken hoe de bureaus beter kunnen functioneren.
Foto: Richard Zwartenkot.



De laatste jaren is er binnen de stadsvernieuwing een toenemende aandacht te constateren voor particuliere woningverbetering. Het zijn vooral financiële overwegingen die de overheid doen besluiten eigenaren en bewoners zoveel mogelijk zelf in te schakelen bij de verbetering van hun woningen.

Door de gemeente Utrecht wordt de particuliere woningverbetering gestimuleerd middels bouw bureaus. Sinds de oprichting van de bureaus in 1976 zijn talloze discussies en nota's aan dit 'fenomeen' gewijd.

Dit artikel gaat in op het functioneren van de Utrechtse bouw bureaus. Gepleit wordt voor een gedecentraliseerd bureau met een onafhankelijke positie ten opzichte van de gemeente, omdat een dergelijke organisatorische opzet het meest garant staat voor goede resultaten.

F.M. MEIJER EN R. ZWARTENKOT

De Utrechtse bouw bureaus (begin 1985 waren dit er vijf) zijn in verschillende stadsvernieuwingsgebieden gestationeerd. Voor het merendeel liggen deze gebieden in een gordel rond de oude binnenstad. De medewerkers van de bouw bureaus zijn technisch opgeleid en veelal in gemeentediens. De voornaamste taak van een bouw bureau is het stimuleren en ondersteunen van eigenaren en bewoners die hun woning willen verbeteren. Hiertoe geven de medewerkers van het bureau adviezen en informatie over de technische en financiële mogelijkheden. Wanneer dan besloten is de woning op te knappen, helpt het bouw bureau bij het zoeken van een aannemer en regelt het de aanvragen van de benodigde vergunningen en subsidies. Het belangrijkste idee achter 'het bouw bureau in de wijk' is dat eigenaren en bewoners gemakkelijker toegang hebben tot de gemeentelijke diensten voor het verkrijgen

van bouwvergunningen en woningverbeterings-subsidies en dat door de aanwezigheid in de wijk het stimulerende effect van de bureaus optimaal is.

Afwijkende opzet

Bij de oprichting van de bouw bureaus realiseerde de gemeente Utrecht zich dat een dergelijk bureau nogal afweek van de ambtelijke projectgroep waarmee normaal gewerkt werd. Reden genoeg om positie en taak van de projectleider, het hoofd van het bouw bureau, nauwkeurig vast te leggen. Zo werd bepaald dat de projectleider een positie moet kunnen innemen waaruit blijkt dat hij er is voor de eigenaren en bewoners. Met andere woorden: de projectleider zou zich ten opzichte van de gemeente in ruime mate onafhankelijk moeten kunnen opstellen. Deze constructie Als taak van de bouw bureaus werd vastgelegd dat zij zich primair zouden bezig houden met het stimuleren, begeleiden en coördineren van individuele woningverbe-

tering van particuliere eigenaren. Daarbuiten waren er nog twee soorten activiteiten waarbij de bureaus betrokken zouden kunnen worden, te weten: de verbetering van gemeentewoningen en de voorbereiding en realisering van zogenaamde deelplannen.

De 'nieuwe' organisatorische opzet ten spijt, ontstonden er reeds spoedig na de start problemen rond het functioneren van de bouw bureaus. Zo was er onenigheid tussen gemeente en projectleiders over het takenpakket. Bovendien kozen de projectleiders vaak de kant van de bewoners en dat was niet naar de zin van de technische diensten en de afdeling volkshuisvesting van de gemeente.

Andere zaken die tot problemen leidden waren bijvoorbeeld het gebrek aan ondersteuning van de bouw bureaus vanuit de Dienst Bouwen en Wonen en een verschil in opvattingen tussen projectleiders en gemeente over de verlening van bouwvergunningen en subsidies. Ook zouden de bureaus volgens de gemeente onvoldoende resultaten behalen en geen bijdrage leveren tot een structurele verbetering van het woningbestand.

Gemeente

In de beginperiode van de bureaus werden de moeilijkheden door de gemeente vooral opgevat als aanloopmoeilijkheden, waar men door goede afspraken een einde aan dacht te kunnen maken. Later bleek echter dat de problemen dieper zaten en niet zomaar waren op te lossen. De belangrijkste oorzaak van de moeilijkheden was eigenlijk de onduidelijkheid of het nu de gemeente of de buurt was die de verantwoordelijkheid over het bouw bureau had. Enerzijds waren de projectleiders in dienst bij de gemeente, anderzijds werkten zij voor de bewoners. Het ging hier in feite om de aloude belangtengstelling: wie beslist over wat er in de buurt gebeurt, gemeente of bewoners?

De positie van de Utrechtse bouw bureaus is inzet geweest van een jarenlange discussie tussen enerzijds de gemeente en anderzijds de bouw bureau-medewerkers en de bewoners. Deze discussie, die eigenlijk nog steeds gaande is, kenmerkte zich door een toenemende politisering van het probleem en een steeds verder uit elkaar groeien van de betrokkenen.

Het gemeentebestuur was van mening dat het ging om organisatieproblemen. Deze moesten worden opgelost door de bouw bureaus binnen de gemeentelijke organisatie te trekken (het *deconcentratie-model*). De bewoners en de bouw bureaus wilden juist een grotere onafhankelijkheid ten opzichte van de gemeente, met bewoners-

beheer van de bureaus als ideale situatie (het decentralisatie-model).

Op dit moment is de discussie rond de Utrechtse bouw bureaus (tijdelijk?) in rustig vaarwater gekomen nu er een tweejarig experiment plaatsvindt dat moet uitwijzen binnen welk organisatorisch kader een bouw bureau het meest effectief is. De twee bureaus die het langst bestaan, in de wijken Oudwijk en Wittevrouwen, zijn bij het experiment betrokken. In Oudwijk wordt het bouw bureau gedurende de proefperiode beheerd door een bewonersstichting, waaraan de bouw bureau-medewerkers verantwoording schuldig zijn. De stichting krijgt van de gemeente jaarlijks een subsidiebedrag. Het bouw bureau Wittevrouwen houdt meer banden met de gemeentelijke organisatie. Het bureau is hier ingepast binnen de Territoriale Utrecht Noord-Oost, een gedeconcentreerde projectorganisatie met taken op het gebied van de stadsvernieuwing.

Resultaten

Zoals gezegd behaalden de bouw bureaus naar de mening van de gemeente onvoldoende resultaten. Volgens een zeer globale schatting moesten per jaar 70 tot 100 ingrijpende woningverbeteringen gerealiseerd kunnen worden door elk bureau. Dit aantal werd in werkelijkheid lang niet gehaald. In de periode 1976-1982 zijn er met behulp van de bouw bureaus in 476 woningen verbeteringen aangebracht. Verdeeld over de bouw bureaus in Oudwijk, Wittevrouwen en binnenstad waren dit respectievelijk 233, 221 en 22 woningen. In de eerste twee wijken vormden deze aantallen respectievelijk 15% en 9% van het totaal aantal woningen in de desbetreffende verbetergebieden. In Oudwijk schommelde het aantal rond de 30 per jaar, met een uitschieter naar 48 in 1982. In 1982 en 1983 ging het in ongeveer 15% van het aantal gevallen om ingrijpende woningverbetering. Bij de deelverbeteringen viel de nadruk op woontechnische veranderingen. Naast het realiseren van woningverbeteringen houden de bouw bureaus zich in de praktijk ook bezig met buurtvernieuwing en ondersteuning van bewoners en bewonersgroepen. Hierbij gaat het vooral om informatie omtrent het kopen van huizen, het bestemmingsplan en aanschrijvingen. De indruk bestaat dat door de adviezen in veel gevallen illegaal en ondeskundig bouwen kon worden voorkomen en dat potentiële huizenkopers werden behoed voor misstanden.

Een oordeel over de resultaten van de Utrechtse bouw bureaus is moeilijk te geven. De directe invloed van de bureaus op de woningverbetering is eigenlijk niet meetbaar. Wel kan geprobeerd worden deze invloed enigszins aan te geven. Zo kan genoemd worden dat er in Oudwijk in de periode 1976-'83 voor 6,1 miljoen gulden geïnvesteerd is bij verbeteringen met behulp van het bouw bureau. In Wittevrouwen gaat het hierbij naar schatting om een bedrag van iets onder de drie miljoen gulden. Uit een vergelijking van een bouw bureau-wijk met een soortgelijke wijk zonder bouw bureau kunnen slechts zeer voorzichtige conclusies getrokken worden ten aanzien van de effectiviteit.

Cijfers van Bouw en Woning Toezicht van de gemeente Utrecht over met subsidie verbeterde woningen hebben uitgewezen dat er in de bouw bureau-wijken meer wordt verbeterd (met subsidie) dan in de andere stadsvernieuwinggebieden.

De enquête-resultaten van een onderzoek onder eigenaars-bewoners naar particuliere woningverbetering hebben eveneens een dergelijk beeld te zien gegeven.

Oordelen

De gemeentelijke dienst Bouwen en Wonen en de Secretarie afdeling Volkshuisvesting zijn van mening dat de woningkwaliteit in de bouw bureau-wijken onder invloed van de bureaus in ieder geval op peil blijft. Echte stadsvernieuwing zou echter niet plaatsvinden: het werk van de bureaus wordt beschouwd als 'pappen en nat houden'.

De projectleiders van de bureaus menen dat de woningkwaliteit in de wijken onder invloed van de bureaus wél iets omhoog gaat. De betekenis van de bouw bureaus ligt volgens hen vooral in de verhoogde kwaliteit van de aangebrachte verbeteringen.

Een enquête onder 54 eigenaar-bewoners in Oudwijk en Wittevrouwen heeft enig inzicht gegeven in de stimulerende activiteiten van de bouw bureaus voor bewoners. De belangrijkste conclusies uit deze enquêtes zijn:

- de belangstelling onder potentiële verbeteraars voor hulp van een bouw bureau bij het verbeteren is niet overweldigend groot: circa 50% wil hulp;
- 35% van het aantal geënquêteerde bewoners heeft weleens met hulp van het bouw bureau verbeterd;
- bijna alle verbeteraars die met hulp van een bureau hebben verbeterd waren tevreden over deze hulp;
- in 37% van de gevallen waren de activi-

Hoewel een oordeel over de Utrechtse bouw bureaus moeilijk is te geven, blijkt dat in wijken met zo'n bureau meer wordt verbeterd dan in andere stadsvernieuwinggebieden.
Foto: Richard Zwartenkot.



teiten van het bureau werkelijk van nut voor de verbeteraar.

Geen van de betrokkenen is uitgesproken positief over de resultaten van de bureaus. Dat lijkt echter meer inherent aan de taken die de bureaus moeten uitvoeren dan aan het slecht functioneren van de bouw bureaus. Stadsvernieuwing door middel van particuliere woningverbetering is een langzaam proces, waarbij op korte termijn geen opzienbarende resultaten zijn te verwachten. Zo vindt bij veel bewoners, om financiële redenen, verbetering van de woning plaats over een langere periode. Voor het stimuleren van de particuliere woningverbetering is het 'bouw bureau in de wijk' een redelijk adequaat middel. De volgende constatering, naar aanleiding van de ontwikkelingen in Utrecht ondersteunen deze uitspraak:

- de omvang en aard van de particuliere woningverbetering in wijken met een bouw bureau steekt gunstig af bij die in andere stadsvernieuwinggebieden;
- alleen door een goed persoonlijk contact kunnen bewoners over bestaande drempels geholpen worden bij het aanvragen van bouwvergunning en subsidies;
- met behulp van een bouw bureau kunnen in principe alle buurtbewoners bereikt worden;
- de bij de bouw bureaus betrokkenen zijn het erover eens dat in de bouw bureau-wijken zo niet de woningvoorraad kwalitatief verbeterd, dan toch wel de verpaupering gestopt is.

Gedecentraliseerde aanpak

De ontwikkelingen in Utrecht hebben aangetoond dat enerzijds de gemeente en anderzijds de bouw bureau-medewerkers en bewonersorganisaties veelal verschillende opvattingen hebben over de gewenste organisatorische relatie tussen bouw bureau en gemeente. Voor een goed functioneren van een bouw bureau is het dan ook noodzakelijk dat er overeenstemming bestaat over takenpakket, financiering, verantwoordelijkheid en bevoegdheden van het bureau en dat deze zaken duidelijk zijn vastgelegd. Het decentralisatie-model lijkt de meest wenselijke organisatorische opzet. De belangrijkste argumenten hiervoor zijn:

1. Het bouw bureau zal voor een goed functioneren het vertrouwen van de buurt nodig hebben en moet daarom een van de gemeente onafhankelijke positie kunnen innemen.
2. Bewonersgroepen in Utrecht hebben meermalen te kennen gegeven weinig voor deconcentratie te voelen. Een dergelijke opzet zal vrijwel zeker op weerstand stuiten, hetgeen de particuliere woningverbetering verder zal doen vertragen.

Voorwaarde voor een gedecentraliseerd bouw bureau is wel dat de bewoners in de betreffende wijk het beheer van het bureau op zich willen en kunnen nemen. Dit vereist de aanwezigheid van een goed georganiseerde, sterke bewonersorganisatie.

Auteur(s): F.M. Meijer, R. Zwartenkot
Titel: Bouwburo's in Utrecht
Verkrijgbaar: Bibliotheek Geografisch Instituut Utrecht