



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Constructieve stabiliteit bij monumenten: hoe hier mee om te gaan

Notitie

Vermeer, G.; Eijkelboom, G.; de Beaufort, E.

Publication date

2016

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Vermeer, G., Eijkelboom, G., & de Beaufort, E. (2016). *Constructieve stabiliteit bij monumenten: hoe hier mee om te gaan: Notitie*. Vereniging Vrienden van de Amsterdamse Binnenstad.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

VERENIGING VRIENDEN VAN DE AMSTERDAMSE BINNENSTAD

Notitie

Constructieve stabiliteit bij monumenten: hoe hier mee om te gaan

De Vereniging Vrienden van de Amsterdamse Binnenstad (VVAB) maakt het bij verguningsverleningen regelmatig mee dat bepalingen uit het Bouwbesluit, namelijk eisen voor nieuwbouw, worden toegepast op monumenten en deze eisen prevaleren boven monumentale waarden. Er worden bijvoorbeeld funderingen aangepast, kelders gesloopt en verdiept, stabiliteitsportalen geplaatst, balklagen verstijfd, verdiepingshoogten aangepast. De gedwongen vernieuwing van funderingen leidt tot een - te voorkomen - vernietiging van monumentale waarden en jaagt de eigenaren vaak onnodig op torenhoge kosten, waarvoor de gemeente overigens geen tegemoetkoming biedt. Met de gekozen aanpak gaat Stadsdeel Centrum voorbij aan het criterium 'gebleken geschiktheid' van de stabiliteit en fundering van bestaande bouw dat het Bouwbesluit aanreikt.

De gemeente Amsterdam vindt het, als enige gemeente in Nederland, noodzakelijk om zoveel mogelijk historische panden in de historische binnenstad te laten voorzien van een nieuwe fundering die aan de strenge eisen van nieuwbouw volgens het Bouwbesluit voldoet. Vaak ook worden in de panden tevens stalen stabiliteitsportalen geplaatst. Deze ingrepen leiden tot een onnodige vernietiging van monumentale waarden, kunnen zelfs schadelijk zijn voor de oude panden, en jagen de eigenaren bovendien ook nog eens op torenhoge kosten, waarvoor de gemeente geen enkele tegemoetkoming biedt. Met deze aanpak gaat de gemeente Amsterdam grotendeels voorbij aan het criterium 'gebleken geschiktheid' van de stabiliteit en fundering van bestaande bouw dat het Bouwbesluit aanreikt. De gemeente kan als bevoegd gezag in het bijzonder bij monumenten wel degelijk afzien van de toepassing van het Bouwbesluit en meer uitgaan van het stabiliteitsgedrag op basis van waarnemingen op lange termijn en gezond verstand, zoals elders in Nederland.

Bouwkundige kwaliteit

Het Bouwbesluit is een voortvloeisel van de Woningwet van 1 januari 1901. Deze wet was oorspronkelijk bedoeld om verkrotting in de Nederlandse binnensteden tegen te gaan. De Burgemeester en Wethouders, tegenwoordig in de Amsterdamse binnenstad het dagelijks bestuur van het stadsdeel, kregen de zorg voor de bestuursrechtelijk handhaving van de Woningwet. Dat is ook logisch: de gemeente kan het beste beoordelen of huizen in de eigen gemeente verkrotten of zich anderszins in een gevaarlijke staat bevinden. De gemeente kreeg vergaande bevoegdheden om onwillige eigenaren te dwingen om echt gevaarlijke toestanden op korte termijn te herstellen.

In politiek Amsterdam werd de enorme monumentale waarde van de oude huizen in de binnenstad pas in de jaren zeventig ontdekt. Na een periode van grootschalige sloop en verwaarlozing begon de gemeente in te zien dat zonder actief optreden de binnenstad ten dode opgeschreven was. Door het opstellen van gemeentelijke regelgeving kon een en ander bestuursrechtelijk onderbouwd worden. De door de Woningwet bepaalde grote

macht van Burgemeester en Wethouders bij het handhaven van de bouwkundige kwaliteit gaf hiervoor ruime mogelijkheden tot ingrijpen op gedetailleerd niveau.

Bouwkundige kwaliteit

De regelgeving is sinds de jaren '70 regelmatig vernieuwd en vandaag de dag is het vigerende document voor de bouwkundige beoordeling van panden in de Amsterdamse binnenstad het *Programma van Eisen Bouwkundige Kwaliteit*, verder: PvE, uitgave 2.0 van 31 maart 2009. Over de ambitie en visie van de gemeente merkt het PvE op dat 'Veel van de, vaak oude, gebouwen immers dikwijls een grote achterstand in bouwkundige kwaliteit [hebben]. Om te kunnen blijven functioneren, zullen ook deze gebouwen zo veel mogelijk moeten voldoen aan de eisen van deze tijd.' Het PvE beschrijft op welk kwaliteitsniveau het stadsdeel inzet en geeft aan hoe de gemeente omgaat met vrijstellingen van regelgeving en in hoeverre zij vrijstellingen verleent.

Voor de bijzondere situatie van monumentale panden (gemeente- en rijksmonumenten, orde 1) geldt een aanvullend *Programma van Eisen Monumentale Kwaliteit*, verder: PvEM. Het PvE en PvEM zijn uiterst karig met het aantal vrijstellingsgronden. De term valt uitsluitend bij het onderdeel gevelisolatie, de isolatie van daken, de afmeting van trappen en vloeren. Voor wat betreft de constructieve veiligheid (fundering, stabiliteit, casco) stelt men dat een monument net zo veilig moet zijn als ieder ander bestaand bouwwerk en dat het feit dat een bouwwerk 400 jaar al met succes gefunctioneerd heeft geen argument is.

De PvEM wordt binnenkort vervangen door een beleidsstuk, waarin de monumentale waarden nog verder achterop gezet dreigen te worden.

Actieve handhaving

Het Stadsdeel heeft sinds 1995 de rol van *actieve* handhaver op zich genomen, in tegenstelling tot de gebruikelijke rol van *passieve* bestrijder van excessen. Het werd een rechercheur die de diepere krochten van de bouwkundige Amsterdamse binnenstad doordrong in plaats van de politieagent die op het bureau wacht tot er aangifte wordt gedaan. In 2009 is de nu vigerende *Nota Maatwerk, onderzoek naar de technische staat van panden in het kader van "behoud en herstel"* (verder: Maatwerk) vastgesteld, waarin de onderzoeksmethodiek is vastgelegd.

In de praktijk is een belangrijke signaleringsrol aan de gemeentelijke bouwinspecteur toegewezen. Deze kent de praktijk, loopt over straat en ziet als eerste gebrekkige toestanden van huizen. Als hij een verdachte situatie ziet dan kan hij dit doorgeven aan het handhavingsteam en wordt het pand op een lijst 'verdachte gevallen' gezet. 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 inwendige en de achterzijde.

Ieder jaar wordt in november in een bijzondere ambtelijke commissie bepaald welke tachtig panden in het volgende jaar aan een zogenaamd Casco-Funderings-Onderzoek onderworpen worden. De 'getroffen' eigenaren krijgen een brief van de gemeente met de melding dat er mogelijke overtredingen van de Woningwet geconstateerd zijn en dat hun pand binnenkort onderzocht zal worden. Aanleiding voor zo'n beoordeling is volgens de

nota 'veelal een visuele inspectie, op basis waarvan het vermoeden is gerezen dat dit pand één of meer bouwtechnische gebreken heeft'. Aangezien de gemeente bij een handhavingsactie een motiveringsplicht heeft, ofwel een standpunt van een deugdelijke onderbouwing moet voorzien, is een onderzoek noodzakelijk. Dat onderzoek is nodig om de visueel waargenomen gebreken op zorgvuldige wijze vast te stellen en om eventuele verdere gebreken te constateren.

Om het onderzoek te laten voldoen aan het beginsel van rechtsgelijkheid stelt 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 technische regelgeving waar het Bouwbesluit naar verwijst, verschaffen de regels, bepalingsmethoden en criteria voor deze kwaliteitstoets. Het onderzoek geeft aan welke aspecten van casco, fundering en overige bouwkundige onderdelen niet voldoen aan het in het Bouwbesluit beschreven kwaliteitsniveau voor bestaande bouwwerken. Als dit niveau niet wordt gehaald is de gemeente bevoegd om 'aan te schrijven tot het treffen van voorzieningen'. De gemeente omschrijft dit 'aanschrijfniveau' als kwaliteitsniveau IV. Als een bouwwerk, of onderdelen daarvan, deze conditie heeft of hebben, moet de gemeente volgens de Woningwet handhavend optreden en mag de eigenaar deze situatie niet laten voortbestaan.

De vrijheid die de laatste versie van het Bouwbesluit biedt om bij de beoordeling van de constructie van bestaande bouw de gebleken geschiktheid in aanmerking te nemen is niet meegenomen. 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 hoe zo'n onderzoek is samengesteld: duidelijk moet zijn welke aspecten moeten worden beoordeeld en aan de hand van welke criteria de gemeente deze aspecten toetst.

Na het gemeentelijk onderzoek krijgt iedere eigenaar een CFO-rapport (Casco-Funderings-Onderzoek-Rapport) waarin de onderzoeksresultaten getoond worden en een beoordeling van de kwaliteit. Voor zover bouwkundige onderdelen onder de minimumkwaliteit zijn, wordt de eigenaar vriendelijk verzocht binnen een jaar te starten met het opheffen van de overtreding. Dit betekent in de praktijk een vergunning aanvragen en een bouwkundige en eventueel andere specialisten (constructeur, geotechnicus, etc) inschakelen.

Beoordeling van de beoordeling

De normen voor stabiliteit in het Bouwbesluit zijn vaak veel strenger dan logisch of redelijk geacht kan worden, zeker voor wat betreft de monumenten in de binnenstad. Zo is er een algemene regel dat ieder bouwwerk zelf zijn eigen stabiliteit moet kunnen verzorgen. Een grachtenpand is praktisch (vereenvoudigd) gezien een bouwwerk dat bestaat uit twee grote bouwmuren, houten balklagen tussen die twee bouwmuren en een voor- en achtergevel. Deze gevels zijn vaak voorzien van grote raampartijen. Als men zich aan de letter van de wet houdt moet men ieder grachtenpand zelfstandig bekijken, zonder dat het in de gevelrij en in het huizenblok is gekoppeld. Vanuit een theoretisch, technisch oogpunt gezien is dit een voor de zijdelingse stabiliteit zeer instabiele situatie. Op deze manier beschouwd is vrijwel ieder grachtenpand instabiel en heeft de handhaver (stadsdeel Centrum) het recht om de eigenaar aan te schrijven en te dwingen constructieve maatregelen te treffen. In de grachtengordel is er de afgelopen 400 jaar ook zonder aanschrijvingsbeleid nooit iets ingestort door zijdelingse instabiliteit en dus is er in de stedelijke situatie

waarin huizen doorgaans zij aan zij staan meer constructieve veiligheid aanwezig, veel meer veiligheid, dan wat de het stadsdeel nu wenst aan te nemen. De huizen staan nooit apart, midden in een weiland, waar de wind vrij is om op de grote vlakken van de bouwmuren te drukken.

Zelfs als er rekening mee wordt gehouden dat een huis dat door brand van de belendingen vrij kan komen te staan, zijn de eisen overdreven. Het zal in de praktijk hoegenaamd nooit voorkomen dat *beide* belendingen van een grachtenpand *tegelijk* tegen de vlakte gaan en het middenpand in tact blijft. Zelfs als dit zou voorkomen, bijvoorbeeld door sloop, is de stabiliteit snel en gemakkelijk te herstellen door een eenvoudige, tijdelijke verstijving. Zo verschijnen er in monumentale grachtenpanden aan de lopende band stalen stabiliteitsportalen. Dat gebeurt vooral in de Amsterdamse binnenstad, omdat hier de analytische maatstaven en rekenformules, als nergens anders, strikt worden toegepast. Volgens empirische waarneming en het gezond verstand zou in de meeste gevallen niemand op zo'n drastische ingreep komen.

Gebleken geschiktheid

Er kan veel verstandiger en redelijker naar de werkelijke situatie van de stabiliteit van huizen gekeken worden. Dat is zoals het elders in Nederland doorgaans gebeurt. Zo kent het Bouwbesluit bijvoorbeeld ook een zogenaamde 'gelijkwaardigheidsbepaling' voor bestaande bebouwing, ofwel 'gebleken geschiktheid'. Dit houdt in dat de constructie en de fundering van bestaande gebouwen niet geheel aan de strenge nieuwbouwnormen hoeven te voldoen als uit historisch en huidig *gedrag* gebleken is dat ze voldoende stevig en dus veilig zijn.

Natuurlijk doet zich de vraag voor hoe je gebleken geschiktheid vaststelt. Onze tijd heeft een onweerstaanbare hang naar het vatten van dingen in gedetailleerde regels en uiterst ingewikkelde berekeningen om elk risico uit te bannen. Bouwkundige regelgeving wordt steeds strenger en inflexibeler zonder dat daar een daadwerkelijke verhoging van de veiligheid tegenover staat. Ondanks alle, op zich goed bedoelde, regels, is in die wereld voor empirische waarnemingen, ervaring en een dosis gezond verstand ten onrechte nauwelijks plaats. Bij monumenten zou dat juist wel moeten gebeuren.

Natuurlijk is het in de praktijk knap lastig om de mate van instabiliteit te kwantificeren. Daarbij moeten ook de specifieke kwaliteiten van oude gebouwen in acht worden genomen. Oude gebouwen zijn door hun wijze van constructie over het algemeen voldoende en veel meer dan hedendaagse constructies in staat om bewegingen op te vangen. Nauwkeurig de bewegingen van het gebouw meten, kijken naar het gedrag over langere tijd en daarbij het gezond verstand gebruiken, kortom het toepassen van de empirische methode, ligt daarom voor de hand. Dit is in feite de methode zoals alle andere gemeenten in Nederland met veel monumenten het zien: goed kijken wat er aan de hand is en pas in geval van dreigend gevaar optreden.

Monitoringsysteem

Er zou voor monumenten een monitoringsysteem ontworpen kunnen worden, waarbij beweging van huizen regelmatig gemeten wordt. Zo zou men een verplaatsingsmeter kunnen plaatsen op huizen die op de lijst van verdachte panden staan. Hier kan men kwantificeerbare maatstaven voor ontwikkelen: een maximale verplaatsings/zettingssnelheid gecombineerd met een risicoanalyse van het pand waarbij onder andere de ouderdom,

de bouwmethode en de redundantie (de capaciteit van het gebouw om te kunnen omgaan met veranderingen in de omgeving en ongebruikelijke belastingen) beschouwd worden. Het is zeker niet zo dat funderingsherstel en het plaatsen van stabiliteitsportalen in alle gevallen overbodig is. Funderingspalen kunnen verrot zijn of zelfs ontbreken en constructies kunnen onvoldoende stevig zijn. Natuurlijk is ingrijpen dan nodig, want niemand wil het voortduren van een evident onveilige toestand op zijn geweten hebben. Maar zeker bij monumenten, waar veel historisch waarden in het geding zijn, zoals de aanwezigheid van historische kelders, verdienen een terughoudende aanpak, respect voor een gegroeide toestand en rechtvaardigen verder te kijken dan rekenexcursies op basis van wat theoretische rekenmodellen aangeven. Die leiden ook tot veel volstrekt onnodig ingrijpen.

Monitoringsysteem

De grootste gevaren voor bezwijken van de huizen in de binnenstad zijn brand, gasexplosies (gas lekkende geisers) en ondoordachte verbouwingen. Het uit zichzelf bezwijken van een fundering of het door instabiliteit inzakken van grachtenhuizen is zeer ongebruikelijk. Dat betekent ook dat bij een pand dat scheef staat maar niet beweegt en waarin zich geen scheurvorming, klemmende deuren, lekkende kelders etc. voordoet, de scheefstand en ook de theoretische Bouwbesluit-berekening niet als een grond voor aanschrijving gebruikt zou moeten worden. Immers, het pand *gedraagt* zich goed en vertoont geen gebreken die een mogelijke onveiligheid suggereren. Maar bij een actief scheefzakend pand zou aanschrijving dan ook heel terecht kunnen zijn, als scheuren zich ontwikkelen, deuren klemmen, etc. etc. Dit is dan ook veel beter te verantwoorden aan de eigenaar die aangeschreven wordt.

Gemeentelijk eigenbelang

Het leidt geen twijfel dat het huidige aanschrijvingsbeleid gebaseerd is op een oprechte behoefte van het Stadsdeel om de binnenstad veilig te houden. Daar staat tegenover dat de huidige praktijk van aanschrijvingen ins inziens uit de hand is gelopen door oprecht gemeente, maar mogelijk naïeve focus op de regelgeving en de theoretisch/analytische rekenmodellen. In enkele gevallen wendt de gemeente hierbij ook zijn publiekrechtelijke macht als handhaver aan als privaat belanghebbende. Dit is het geval bij het herstel van zwakke kademuuren (ook wel walkanten genoemd). De gemeente Amsterdam bezit vele tientallen kilometers kademuur en heeft de plicht die te onderhouden. Veel van de kademuuren in de binnenstad zijn voor het laatste een eeuw of meer geleden vernieuwd en verkeren in slechte staat, mede door het steeds zwaardere vrachtverkeer op de gracht. (zie ook artikel *Parool* "Instorting Amsterdamse kademuuren dreigt", d.d. 28 december 2013). Herstel van een kademuur is zeer kostbaar en alle mogelijke kostenbepalende maatregelen worden benut.

Het is daarbij geen toeval dat de gemeente bij de aanloop van het herstel van een bepaald stuk kademuur langs de grachten de fundering van de grachtenpanden onderzoekt en bij afkeuring de eigenaren van de panden die aan het te vernieuwen deel van een kademuur liggen 'trakteert' op een aanschrijving.

Voor het herstel van kademuuren is het noodzakelijk stalen damwanden in de straat en in de gracht te drukken, (grond)water te bemalen en heipalen aan te brengen. Allemaal activiteiten die kunnen leiden tot verzakkingen van belendende panden, waarvan de oude

funderingen niet altijd zijn opgewassen tegen deze verstoring van het evenwicht in de bodem. Uiteraard is de gemeente in die gevallen aansprakelijk voor de veroorzaakte schade. Tegen dit risico kan de gemeente zich verzekeren, maar de premies zijn vanwege het aanzienlijke risico hoog. Door de huiseigenaren vooraf te dwingen tot funderingsherstel wordt het risico op schade flink verlaagd, wat een aanzienlijke besparing op de verzekeringspremie mogelijk maakt. Dit dwangmiddel gaat evenwel ten koste van de huiseigenaren, die opdraaien voor de kosten van het funderingsherstel en dat gaat vaak om bedragen van meer dan een ton. De gemeente biedt in deze gevallen geen tegemoetkoming of financieringsregeling.

Dat het ook iets anders kan toonde de gemeente bij de bouw van de Noord-Zuidlijn. Daar droeg de gemeente nog dertig procent bij in de kosten van opgelegd funderingsherstel en kregen de bewoners de advieskosten volledig vergoed van de gemeente. Op die manier werd het particuliere belang van de gemeente aan de eigenaar vergoed. Een dergelijke regeling zou ons inziens ook moeten gelden bij kademuurherstel.

Financiële druk op monumentale waarden

Funderingsherstel biedt ook kansen voor de huiseigenaren. Een aanschrijving biedt namelijk een prachtige gelegenheid om een historisch souterrain met kleine stahoogte te verbouwen tot een geweldige ruimte voor bijvoorbeeld sport en recreatie, sauna en steeds vaker ook gewoon voor bewoning, wat uiteraard leidt tot een flinke stijging van de waarde van een pand. Als de historische souterrain eenmaal verwijderd is, geldt voor de stahoogte van de nieuwe in principe de bouwhoogte volgens het Bouwbesluit. Deze mag volgens de gemeentelijke verordening dan maximaal 2,40 meter worden. Ook veel historische 'drijvende kelders' zijn hierdoor verloren gegaan. Het doel van de gemeente, het funderingsherstel, lijkt in dit geval een zegen. Zo 'spant' ook de hoge waarde van het onroerend goed in de binnenstad met de strenge toepassing van het Bouwbesluit 'samen' tegen monumentale waarden.

Het valt ook op, voor zover wij kunnen waarnemen, dat Monumenten en Archeologie (MA) weinig weerwerk biedt tegen deze praktijken. MA heeft natuurlijk geen technische ondersteuning zoals Bouw- en woningtoezicht (BWT) en zal het daarom in een discussie vaak moeten afleggen.

Hoe kan het wel?

De gemeente kan een grootschalig monitoringssysteem (op grond van de gelijkwaardigheidsbepaling van het Bouwbesluit) opzetten om te meten in hoeverre oude huizen en gebouwen zich gedragen en op basis van het gemeten gedrag besluiten wel of niet in te grijpen.

Bij de beschouwing van de zijdelingse stabiliteit van grachtenpanden moet niet meer het theoretische 'huis in het midden van het winderige weiland-principe' gelden, maar de feitelijke situatie van het pand in zijn omgeving en een feitelijk, realistische risicobenadering met medeneming van het werkelijke gedrag van het casco.

Slimmere funderingstechnieken moeten onderzocht worden. De huidige technieken zijn 60 tot 100 jaar oud en er valt veel te winnen in ontwikkeling van minder ingrijpende funderingstechnieken die monumenten meer in hun waarde laten. Ook is er veel te winnen bij innovatie in uitvoeringstechnieken van het herstel van kademuuren, zodat de invloed op

de omgeving veel meer beperkt wordt. Een monumentale stad als Amsterdam zou het onderzoek naar dergelijke methoden actief moeten bevorderen of initiëren.

MA moet kunnen bedingen dat bij funderingsherstel de bestaande ruimtelijke toestand, ofwel de bestaande hoogtematen in tact gehouden wordt. Dus beperking van de vloerverlaging voor souterrains, geen geveldoorbraken in het souterrain en technisch rekening houden met de aanwezigheid van drijvende kelders. BMA moet ook BWT weerwoord kunnen bieden bij evident onnodige aanschrijvingen.

Gevolg van zo'n beleidswijziging is de aanpassing van de nota Maatwerk, het PvE en het PvEM, om vanuit de monumentale waarden daadwerkelijk maatwerk te kunnen bieden. Wij hopen met deze notitie een aanzet te hebben gegeven om tot meer monument-vriendelijke beleids- en uitvoeringsregels te komen.

(GV, GE, EdB, 19/9/2016)