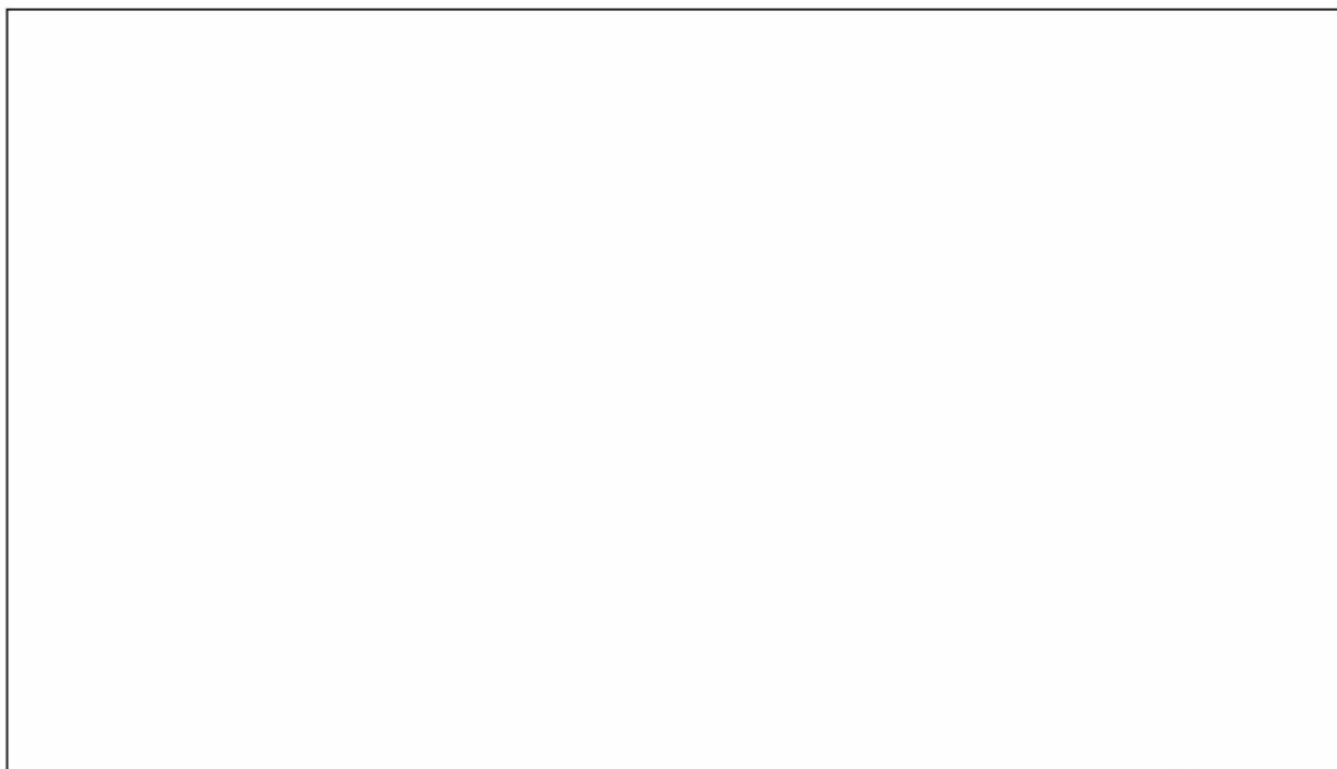


Eerste rapportage Impact Assessment Nederlandse Praktijk Richtlijn

Stuurgroep NPR

22 oktober 2014



Inhoudsopgave

1. Aanleiding	1
2. Opdracht Stuurgroep	2
3. Werkwijze	3
3.1 Werkwijze	3
3.2 Tijdpad	3
3.3 Bronnen	3
3.4 Reikwijdte van het advies	4
4. De Nederlandse Praktijk Richtlijn	5
4.1 Beschrijving NPR	5
4.2 Visie op veiligheid	5
5. Opgave	6
5.1 Nieuwbouw en in aanbouw zijnde bouw	6
5.2 Bestaande bouw	6
6. Implementeren van de NPR	7
6.1 Nieuwbouw en in aanbouw zijnde bouw	7
6.2 Bestaande bouw	7
7. Advies	11

1. Aanleiding

In zijn brief aan de Tweede Kamer¹ over de gaswinning en de gevolgen van aardbevingen in Groningen signaleert de minister van Economische Zaken dat bouw- en herstelrichtlijnen voor aardbevingsgevoelige gebieden ontbreken. Hij heeft daarom het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN), die dit soort normen in Nederland ontwikkelt, gevraagd hier een voorlopige praktijkrichtlijn voor op te stellen.

Met die Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR) wordt vooruitgelopen op het invoeren van een nieuwe bouwnorm voor aardbeving bestendig bouwen verankerd in een bouwbesluit, waarvoor een traject van meerdere jaren noodzakelijk is. Een dergelijke NPR heeft geen verplichtend karakter, maar kan wel richtinggevend zijn bij de constructie van nieuwe gebouwen en de aanpassing van bestaande gebouwen.

In september 2013 is een werkgroep van het NEN gestart om te komen tot een NPR waarin de veiligheidsniveau's en de waarden voor de aardbevingsbelasting voor gebouwen worden vastgelegd. De zogenaamde groene versie van de NPR (een eerste versie die voor commentaar wordt voorgelegd aan de bouwsector) zal in het najaar van 2014 gereed komen.

De Minister van Economische Zaken heeft een Stuurgroep in het leven geroepen en deze gevraagd om een Impact Assessment op te stellen voor de NPR. Deze Impact Assessment is bedoeld om de NPR te duiden voor belanghebbenden en te adviseren over de maatschappelijke consequenties van invoering van de NPR.

¹ Kenmerk DGETM / 14008697 d.d. 17 januari 2014.

2. Opdracht Stuurgroep

De Stuurgroep is een adviesorgaan van de Minister van Economische Zaken. De Stuurgroep (zie bijlage) bestaat uit experts en vertegenwoordigers van de betrokken overheden, met een onafhankelijke voorzitter en secretaris. De leden van de Stuurgroep nemen deel zonder last en ruggespraak.

De Stuurgroep is verantwoordelijk voor:

- Het opstellen van een Impact Assessment die de regio en andere betrokkenen op begrijpelijke wijze informeert over de gevolgen van de NPR.
- Het geven van advies aan de Minister over de wijze waarop deze gevolgen geadresseerd kunnen worden en met name hoe de NPR praktisch kan worden geïmplementeerd. Daarbij is het van belang dat de veiligheid in de meest risicovolle situaties als eerste wordt aangepakt, rekening houdend met de praktische uitvoerbaarheid.
- Het adviseren van de minister over de eventuele benodigde aanpassingen in wet- en regelgeving voor een succesvolle implementatie van de NPR.

3. Werkwijze

3.1 Werkwijze

- De Stuurgroep vergadert wekelijks.
- De Stuurgroep wordt ondersteund door een secretaris, die tevens penvoerder is van het advies van de Stuurgroep.
- De Stuurgroep maakt gebruik van de inbreng van experts en betrokkenen.
- Tussentijds wordt gesproken met een aantal stakeholders om reacties en input op te halen. Er wordt gesproken met de dialogotafel, de NAM, de NEN-werkgroep, regionale bestuurders en andere regionale stakeholders.
- De NPR is voor de Stuurgroep een gegeven, hetgeen niet uitsluit dat het advies van de Stuurgroep aanleiding kan zijn om wijzigingen in de NPR aan te brengen.
- De Stuurgroep legt de verbinding tussen de technische maatregelen die voortvloeien uit de NPR en de maatschappelijke en bestuurlijke gevolgen, in het bijzonder voor de regio (bewoners, bestuurders) en de bouwsector.

3.2 Tijdpad

De Stuurgroep heeft van de opdrachtgever een strak tijdschema mee gekregen, dat er op gericht is voor het eind van het jaar 2014 advies uit te brengen.

- 15 september: eerste vergadering Stuurgroep
- 22 oktober: eerste rapportage
- 1 december: concept advies
- 10 december: finale versie advies gereed voor de opdrachtgever

3.3 Bronnen

De Stuurgroep baseert haar advies op onder andere de volgende bronnen:

- De groene versie van de NPR, die binnenkort wordt verwacht, met de daarin opgenomen hazard kaart van het KNMI.
- De meest recente kwetsbaarheidscurves, die een relatie leggen tussen de grondversnelling en het percentage gebouwen in een bepaalde categorie, dat bij een gegeven grondversnelling zwaar beschadigd raakt of zelfs instort.
- Cijfers van NAM en Bouwend Nederland over de benodigde en beschikbare capaciteit in de bouwsector.

3.4 Reikwijdte van het advies

- De scope van de Stuurgroep is dezelfde als de NPR. De Stuurgroep kijkt bijvoorbeeld niet naar de kwetsbaarheid van infrastructuur of van bedrijventerreinen.
- De Stuurgroep baseert haar advies op de voor de Stuurgroep beschikbaar informatie over seismische risico's en de kwetsbaarheid van de gebouwen in de regio.
- Aangezien de cijfers nog altijd een relatief grote onzekerheidsmarge kennen, heeft de Stuurgroep geen beschikking over absolute aantallen. Daarom hanteert zij ordes van grootte en schattingen.
- Op basis van deze schattingen wil de Stuurgroep komen tot de kern van haar advies: een aanbeveling voor de wijze waarop de NPR het beste geïmplementeerd kan worden. Doelstelling is de veiligheid zo snel mogelijk tot een aanvaardbaar niveau te brengen, rekening houdend met de praktische uitvoerbaarheid.
- De Stuurgroep gaat uit van het bestaande tijdsfad. Parallel aan de consultatie van de NPR kan er nadere informatie of onderzoek nodig zijn om tot een goede invulling van de implementatie te komen.
- De Stuurgroep legt, gelet op de bestaande onzekerheden, in dit advies de focus op de aanpak in de komende drie jaar.
- De Stuurgroep adviseert de Minister om de implementatie van de NPR te monitoren en frequent te evalueren. In combinatie met resultaten van de lopende onderzoeken zal dat ook kunnen leiden tot het stapsgewijs verbeteren van zowel de NPR als het proces van versterking van gebouwen in de regio.

4. De Nederlandse Praktijk Richtlijn

4.1 Beschrijving NPR

Op verzoek van het Ministerie van Economische zaken werkt NEN aan het opstellen van een Nederlandse Praktijkrichtlijn. In het advies zal een korte beschrijving worden opgenomen van de inhoud van de NPR.

4.2 Visie op veiligheid

Een belangrijk element van de NPR is de gehanteerde veiligheidsfilosofie voor het ontwerpen en beoordelen van bouwconstructies. De NPR gaat uit van een gangbare normveiligheid voor het individueel (plaatsgebonden) risico van 10^{-5} . Bij deze norm is de kans dat een persoon op een bepaalde plaats komt te overlijden kleiner dan eens in de 100.000 jaar. De Stuurgroep zal in het advies ingaan op de vraag hoe deze norm zich verhoudt tot normen in vergelijkbare situaties waarin veiligheidsrisico's bestaan.

5. Opgave

Het eerste element van de opdracht van de Stuurgroep is het in kaart brengen van de aard en omvang van het probleem en daarmee van de opgave om gebouwen te laten voldoen aan de NPR. Bij de omschrijving van de opgave maakt de Stuurgroep onderscheid tussen nieuwbouw (inclusief in aanbouw zijnde bouw) en bestaande bouw, omdat deze categorieën wezenlijk van elkaar verschillen.

5.1 Nieuwbouw en in aanbouw zijnde bouw

Voor nieuwbouw en in aanbouw zijnde bouw maakt de Stuurgroep een inschatting van de aantallen gebouwen die het betreft en geeft zij een ruwe indicatie van de meerkosten die het hanteren van de NPR jaarlijks met zich meebrengt.

5.2 Bestaande bouw

Bij bestaande gebouwen brengt de Stuurgroep in kaart wat de orde van grootte is van het aantal woningen dat niet aan de norm van de NPR voldoet. De Stuurgroep maakt daarbij onderscheid in:

- De mate waarin woningen niet aan de norm voldoen
- De locatie van de woningen in het risicogebied
- Het type woningen (bv. vrijstaande huizen, rijtjeswoningen of appartementen)

De Stuurgroep kijkt verder naar de benodigde capaciteit van aannemers en constructeurs om het probleem aan te pakken, naar de consequenties voor eigenaren van gebouwen en voor betrokken gemeenten, bijvoorbeeld ten aanzien van vergunningverlening, en naar de economische gevolgen in termen van kosten en werkgelegenheid.

Van andere categorieën gebouwen dan woningen (zoals kantoren, ziekenhuizen of scholen) zijn nog niet of nauwelijks gegevens over de sterkte beschikbaar. Hier zal de Stuurgroep zich (moeten) beperken tot een advies over het zo snel mogelijk in kaart brengen van de aardbevingsveiligheid van deze gebouwen, in relatie tot de in de NPR voorgestelde normering.

6. Implementeren van de NPR

Het tweede element van de opdracht van de Stuurgroep is adviseren over het implementeren van de NPR aan de hand van de opgave die in de voorafgaande paragraaf wordt beschreven. De doelstelling is dat alle gebouwen in Groningen voldoen aan de veiligheidsnorm van de NPR. De veiligheidsnorm in de NPR komt overeen met een situatie waarbij het individueel (plaatsgebonden) risico voor bewoners niet boven de 10^{-5} komt.

Bij de implementatiestrategie van de NPR maakt de Stuurgroep onderscheid in de strategie voor nieuwbouw (inclusief in aanbouw zijnde bouw) en bestaande bouw.

6.1 Nieuwbouw en in aanbouw zijnde bouw

De Stuurgroep adviseert over de wijze waarop de NPR voor nieuwbouw en in aanbouw zijnde gebouwen het best geïmplementeerd kan worden. Duidelijkheid voor eigenaren over de wijze waarop wordt omgegaan met de extra kosten die het hanteren van de NPR voor nieuwbouw en in aanbouw zijnde gebouwen met zich meebrengt, is daarin een belangrijk element.

6.2 Bestaande bouw

Voor bestaande bouw geldt dat het onmogelijk is alle gebouwen instantaan te verbeteren tot het gewenste niveau. Er zal daarom een verbeterpad moeten worden afgesproken, dat aangeeft wanneer welke gebouwen tot het gewenste niveau moeten zijn versterkt dan wel overgegaan is tot sloop en nieuwbouw.

Scenario's

Voor het advies aan de Minister over het meest gewenste verbeterpad zal de Stuurgroep scenario's (opties) ontwikkelen. Deze scenario's worden met elkaar vergeleken aan de hand van het beoordelingskader dat de Stuurgroep heeft opgezet. Deze scenario's beantwoorden de volgende vragen:

- Wat is de prioritering van de invoering? Oftewel, welke gebouwen in welk gebied moeten, gezien het bestaande veiligheidsrisico, eerst worden aangepakt en welke moeten later komen?
- Wat voor type maatregelen worden toegepast, tot welk veiligheidsniveau?
- Hoe lang duurt iedere stap van de implementatie?

Dilemma's

Bij het maken en beoordelen van de scenario's ziet de Stuurgroep de volgende dilemma's.

- Hoe weeg je de optie om het veiligheidsrisico helemaal weg te nemen bij een beperkt aantal woningen ten opzichte van de optie om het grootste risico weg te nemen bij een groter aantal woningen? En welke rol speelt de belasting van bewoners hierbij, als je meermaals moet terugkomen voor maatregelen gericht op versterking?

- Hoe weeg je de wens om de meest onveilige woningen eerst aan te pakken tegenover de wenselijkheid en voordelen van een gebiedsgerichte aanpak?
- Wanneer kies je voor sloop en nieuwbouw of voor versterking? Hoe weeg je daarbij de kosten versus de (economische) waarde van het gebouw? Wie maakt deze afweging(en)? Hoe zorg je daarbij voor een goede balans tussen de rechten van de eigenaar, waar het gaat om de zeggenschap over zijn bezit, en het belang van een snelle en effectieve uitrol van het implementatieplan met het oog op het zo snel mogelijk verkleinen van de veiligheidsrisico's?
- Hoe kun je in een gebiedsgerichte aanpak in overleg tussen eigenaren/bewoners, gemeente en Project Service Bureau meters maken?

Beoordelingskader

De Stuurgroep zal de (maatschappelijke) effecten van de verschillende scenario's zo goed mogelijk in kaart brengen en deze met elkaar vergelijken aan de hand van onderstaand beoordelingskader.

Tabel 1 Beoordelingskader

Hoofddoelstelling	Beoordelingscriteria
1. Veiligheid	A. Hoogte van individueel (plaatsgebonden) risico B. Snelheid van terugbrengen individueel risico
Maatschappelijke effecten	Beoordelingscriteria
2. Beperken impact op bewoners	C. Aantal keer en duur van ingrijpen D. Ingrepen op gebiedskarakteristieken
3. Economische impact	E. Kosten F. Effecten op de regionale economie
Haalbaarheid	Beoordelingscriteria
4. Capaciteit	G. Capaciteit bouwsector H. Beschikbare kennis I. Capaciteit vergunningverlening
5. Stakeholder acceptatie	J. Draagvlak bij stakeholders

Hieronder volgt een toelichting op bovenstaande beoordelingscriteria.

A Hoogte van individueel (plaatsgebonden) risico

Er zal worden gekeken naar de hoogte van het individueel (plaatsgebonden) risico, voor en na implementatie van de maatregelen. Hoe sneller de individuele risico's afnemen, hoe hoger het scenario scoort. De Stuurgroep kijkt daarbij naar het feitelijk bereikbare risiconiveau. De beoordeling over de (maatschappelijke) aanvaardbaarheid van het individueel risico ligt bij de Minister(s).

B Snelheid van terugbrengen individueel (plaatsgebonden) risico

De Stuurgroep kijkt naar de snelheid waarmee het individueel risico kan worden teruggebracht. Scenario's verschillen in de mate waarvan ze voor eenieder het individueel risico terugbrengen (criterium 1a), maar ook in de snelheid waarmee dat gebeurt (criterium 1b).

C Aantal keer en duur van ingrijpen

Er wordt gekeken naar het aantal keer en de duur van ingrijpen in de woningen van de bewoners van het aardbevingengebied. Elke keer dat er een ingreep wordt gepleegd in een woning, vormt dat een psychosociale belasting, en hoe zwaarder de ingreep, hoe zwaarder de belasting. Het scenario dat een relatief laag aantal ingrepen kent en van korte(re) duur, scoort hier het beste.

D Ingrepen op gebiedskarakteristieken

Er zal worden gekeken naar de ingrepen in gebiedskarakteristieken voor een gemeenschap of dorp. Op welke wijze kan worden bereikt dat dorpskernen en cultuurhistorische elementen of gezichtsbepalende objecten het beste behouden blijven?

E Kosten

De Stuurgroep kijkt naar de totale kosten van de verschillende scenario's en de afwegingen die moeten worden gemaakt tussen bv. een individuele en een gebiedsgerichte aanpak of tussen versterken en slopen.

F Effecten op regionale economie

Bij dit criterium is de vraag belangrijk in welke mate de maatregelen in de scenario's de regionale economie stimuleren of mogelijk juist belemmeren.

G Capaciteit bouwsector

In welke mate kan de bouwwereld voldoen aan de vraag naar mensen en materialen in de verschillende scenario's en hoe snel kan deze capaciteit opgebouwd worden? Ook kwaliteit speelt daarbij een rol. Bouwondernemingen, constructeurs en andere betrokkenen moeten het werk aankunnen en voldoende kwaliteit kunnen afleveren.

H Beschikbare kennis

In hoeverre is de benodigde kennis in de bouwsector aanwezig, overdraagbaar en hoe snel kan deze waar nodig worden ontwikkeld?

I Capaciteit gemeenten

Om te mogen bouwen of verbouwen zijn vergunningen nodig van het bevoegd gezag. Er moet bij het bevoegd gezag dan wel voldoende kennis en capaciteit zijn om de aanvragen te kunnen behandelen en om met bewoners/eigenaren en het Project Service Bureau tot goede afspraken te komen over de uitvoering van de werkzaamheden. Daarbij gaat het ook om flankerende maatregelen zoals tijdelijke huisvesting elders of vergroting van de energie-efficiëntie van gebouwen.

J Draagvlak bij stakeholders

De Stuurgroep wil in zijn advies meenemen in hoeverre er voor de verschillende scenario's draagvlak bestaat in de samenleving. Op basis van gesprekken met stakeholders maakt de Stuurgroep een inschatting hoe de gemeenschap in Groningen en andere betrokkenen aankijken tegen de scenario's voor implementatie van de NPR. Onder de stakeholders kijkt de Stuurgroep in het bijzonder naar burgemeesters en bestuurders, de Dialoogtafel en de NAM.

7. Advies

De Stuurgroep adviseert de Minister over de wijze waarop de NPR het beste geïmplementeerd kan worden. Doelstelling is de veiligheid zo snel mogelijk tot een aanvaardbaar niveau te brengen, rekening houdend met de praktische uitvoerbaarheid.

In het advies worden de implementatiestrategie voor nieuwbouw (inclusief in aanbouw zijnde bouw) en voor bestaande bouw omschreven. Daarbij zal de Stuurgroep eventuele randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie van de NPR identificeren.

Wat is er bijvoorbeeld nodig op het gebied van wet- en regelgeving? Welke rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende stakeholders zijn vereist? Welke maatregelen zijn nodig op het vlak van voorlichting en communicatie met de verschillende stakeholders, in de eerste plaats de inwoners van het risicogebied? Hoe zit het met de financiering en benodigde organisatie en menskracht? Hoe kan in voldoende kennis worden voorzien en hoe zou de monitoring en evaluatie vorm moeten krijgen? Hoe kunnen verbindingen worden gelegd met bestaande duurzaamheidsprogramma's?

Samenstelling Stuurgroep NPR

Voorzitter	drs. [redacted] 5.1.2e	zelfstandig adviseur
Secretaris	[redacted] 5.1.2e	Twynstra Gudde
Leden	G.J. (Geert-Jan) ten Brink, burgemeester Slochteren	
	M. (Marc) Hoenders MBA, Ministerie Economische Zaken	
	ir. [redacted] 5.1.2e ([redacted] 5.1.2e), Ingenieursbureau Wassenaar BV	
	drs. [redacted] 5.1.2e	gemeente Loppersum
	prof. Dr. Ir. [redacted] 5.1.2e	ARUP en TU Delft
	ir. [redacted] 5.1.2e	Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
	prof.dr.s. ir. [redacted] 5.1.2e	Horvat en TU Delft
	prof. Ir. [redacted] 5.1.2e	TNO