

Concept-commentaar Groninger gemeenten en provincie op advies Impact Assessment Nederlandse Praktijk Richtlijn (8-1-2015) van de Stuurgroep NPR

Versie 21-1-2014; opm gemeentenG9/provincie verwerkt

Geachte Minister,

Op maandag 12 januari j.l. spraken wij elkaar in Groningen onder meer over de NPR en de impact van de NPR voor nieuwbouw en bestaande bouw. Wij spraken af de integrale tekst van het advies vertrouwelijk te ontvangen, zodat wij daar een reactie op kunnen geven.

Bijgaand ontvangt u de reactie van 12 Groninger gemeenten en de provincie Groningen op het Impact Assessment Nederlandse Praktijk Richtlijn (8-1-2015) van de Stuurgroep NPR.

De publicatie van de NPR zal naar onze stellige overtuiging grote maatschappelijke en economische gevolgen hebben voor het grondgebied van onze gemeenten. Wij hebben in onze reactie aangegeven welke vragen bij ons leven naar aanleiding van het advies, welke potentiële gevolgen wij zien van publicatie van de NPR, maar wij hebben ook aangegeven wat er voor nodig is om de concept-NPR op een maatschappelijk acceptabele wijze gezamenlijk naar buiten te brengen.

Wij spraken af dat u onze reactie zult betrekken bij uw oordeelsvorming over het advies. zien uw reactie met belangstelling tegemoet.

W.g.

Reactie op advies Impact Assessment Nederlandse Praktijk Richtlijn (8-1-2015) van de Stuurgroep

De Impact Assessment van de Stuurgroep NPR geeft heel duidelijk aan hoe enorm de opgave en impact van de opgave is om aardbevingsbestendig te bouwen en te versterken. Het advies is daarmee een belangrijk document, maar het leidt ook tot veel vragen en opmerkingen. Voor de duidelijkheid: wij beschikken niet over de NPR zelf; een reactie daarop zal volgen na publicatie.

Onze vragen opmerkingen beogen niet dat er nu geen actie wordt ondernomen. We hebben als regio belang bij duidelijkheid op korte termijn. Immers, op dit moment is onzekerheid een belangrijke bron van onrust en werkt het verlamdend op de benodigde daadkracht. Ondanks het feit dat er nog steeds sprake is van veel onzekerheden, moet er nu toch voortvarend aan de slag worden ge gaan met de versterkingsmaatregelen die naar verwachting hoe dan ook nodig zullen zijn (de zogenaamde no-regret maatregelen) in het licht van de veiligheid van onze inwoners.

Risico's en onderbouwing

De Stuurgroep heeft zich, in het licht van de grote onzekerheden, gericht op het aanpakken van de grootste risico's in de komende jaren, aldus de aanbiedingsbrief. Vervolgens heeft de Stuurgroep zich echter alleen op woningen gericht, terwijl bijvoorbeeld gebouwen met belangrijke publieksfuncties of vitale functies en industriële complexen grotere risico's kunnen opleveren maar geheel buiten beschouwing zijn gelaten. Die keuze wordt helaas niet toegelicht. De stuurgroep geeft alleen aan dat over niet-woningen geen algemene uitspraken gedaan kunnen worden, dat de situatie per geval bekeken moet worden en dat de inspectie geïntensiveerd moet worden. Aangezien hier potentieel grote risico's aanwezig zijn verzoeken wij de Minister om op de kortst mogelijke termijn duidelijk te maken op welke wijze hij aan deze aanbeveling uitvoering wil laten geven.

De NPR hanteert als norm voor het individueel risico dat iemand komt te overlijden als gevolg van het bezwijken van een gebouw 1 op 100 duizend (p.11). Opgemerkt wordt dat deze norm gangbaar is voor bestaande bouwconstructies (p.12). Het is echter niet duidelijk waarom de NPR uitgaat van een norm die gerelateerd is aan bouwriscico's. Het gaat hier immers om risico's gerelateerd aan gaswinning (met als gevolg aardbevingen); bij risicovolle bedrijven die gewin hebben bij hun activiteit is het in Nederland standaard om uit te gaan van een norm van 1: 1.000.000. Gaswinning is een vergelijkbare activiteit. Waarom dan toch de keuze voor een lichtere norm? We dringen er bij de minister op aan om op korte termijn te komen met een risicobeleid waarin risicobeoordeling en –afweging voor de gevolgen van de gaswinning zijn opgenomen.

De stuurgroep verwijst o.a. op p. 4 en 7 naar het nieuwe winningsplan, met als boodschap dat deze een positieve invloed zal hebben op de bevingen. Wat is de onderbouwing hiervan?

Voorts verwijst de stuurgroep naar een groot aantal onderbouwende rapporten, waarvan de inhoud ons helaas niet bekend is. Ook onderzoeken naar de staat van de woningen zijn niet inzichtelijk.

Status, doorwerking en reikwijdte NPR

De NPR is niet verplichtend en niet afdwingbaar (p.13). Dat plaatst eigenaren en toezichthouders in een onmogelijke/lastige positie. Immers: wanneer eigenaren de NPR niet toepassen, maar er is vervolgens wel sprake van letselschade als gevolg van aardbevingen, dan is voor de eigenaar sprake van aansprakelijkheid en verwijtbaarheid. Het effect zal dus zijn dat de NPR onverkort toegepast zal móeten worden. Alleen wanneer het Rijk helder is over (geen) aansprakelijkheid van eigenaren op basis van deze norm zal daadwerkelijk sprake zijn van vrijwilligheid. In de huidige situatie komt de rekening deels dan wel geheel (niet-Akkoordgemeenten) voor rekening van de eigenaar. Dat is niet aanvaardbaar.

Daarnaast geeft de NPR geen normen voor infrastructuur (boven- en ondergronds), kunstwerken, etc. Toch is het ook hiervoor van groot belang dat duidelijk wordt wat aardbevingsbestendig bouwen inhoudt. Om te voorkomen dat er bij het ontwerp en uitvoering van deze werken (verdere) vertraging ontstaat, verzoeken wij ook hiervoor op korte termijn met normen en meerkostenregeling te komen.

Nieuwbouw en aanbouw zijnde bouw

Parallel aan publicatie van de NPR zal derhalve duidelijkheid gegeven moeten worden over de aansprakelijkheid bij niet-toepassing en zal duidelijk moeten zijn dat alle meerkosten vergoed worden.

Publicatie zonder dit ondersteunend beleid legt de door gaswinning veroorzaakte problemen neer bij vastgoedeigenaren, bewoners en bestuurders van de betrokken gemeenten.

De stuurgroep adviseert voor nieuwbouw 'vooralsnog' vergoeding van meerkosten (p. 19). De beperking in de tijd is niet aanvaardbaar. In alle gevallen zullen alle meerkosten zonder voorbehoud vergoed moeten worden. De aardbevingen zijn gevolg van menselijk handelen uit economisch gewin; niet alleen de kosten van schade, maar ook die van preventie t.b.v. veiligheid dienen nu én straks geheel te worden vergoed.

De stuurgroep adviseert voor in aanbouw zijnde bouw beoordeling van geval tot geval en het opzetten van arbitrage. Opdrachtgevers moeten NU keuzes maken. Bij verschillende projecten is reeds sprake van stagnatie en uitstel vanwege de huidige onduidelijke situatie. Op korte termijn dient dan ook in ruimhartige vergoeding van meerkosten te worden voorzien (zie ook bij bestaande bouw).

Bij de aanbevelingen over standaardisering (p.19) merken wij op dat dit voor vele gebouwen niet of nauwelijks aan de orde zal zijn. In de aanbeveling over het beperken van bouwmaterialen (p.19) kunnen wij ons niet vinden. Vanwege een commerciële activiteit wordt de keuzevrijheid zodanig beperkt dat dit kan leiden tot a. nadelige effecten op een toch al kwetsbare regionale woningmarkt en b. een aardbevingsarchitectuur die is gebaseerd op de minste kosten.

Bestaande bouw

Voor de bestaande bouw wordt eerst een inschatting van de opgave gedaan, waarna vervolgens een versterkingsstrategie wordt voorgesteld.

Inschatting opgave bestaande bouw:

In het risicogebied liggen ruim 300.000 bouwwerken, waarvan 155.000 niet-woningen. Opmerking: de stuurgroep heeft als uitgangspunt genomen de door het KNMI gemaakte contourenkaart zoals opgenomen in de NPR. Dit is het gebied binnen de buitenste contour van 0.1 grondversnelling. Wij constateren dat dit gebied aanzienlijk groter is dan wat het Ministerie tot nu toe als 'aardbevingsgebied' aanmerkt.

Van de 145.000 woningen in het aardbevingsgebied moeten 90.000 woningen versterkt worden om ze te kunnen laten voldoen aan de NPR-norm. De stuurgroep wijkt om praktische redenen af van deze norm (zie hieronder) en baseert zich daarbij onder meer op de verwachting dat de huizen sterker zullen blijken en de aardbevingen minder heftig dan waar de NPR nu van uitgaat. Zo hoeven

"slechts" 35.000 woningen nu versterkt te worden. De gevolgen van tegenvallende verwachtingen worden echter niet in beeld gebracht. Het feit dat nu al meer dan 60% van de woningvoorraad in het aardbevingsgebied niet aan de NPR kan voldoen onderstreept de enorme impact van het bouwkundig versterken.

Ca 35.000 huizen kennen een risico dat groter is dan 1 op 10.000. Versterking van deze huizen tot het niveau van de NPR zal ca € 6,5 miljard bedragen, oftewel ca. € 200.000,- per woning. Wij merken op dat in veel gevallen de waarde van de woningen (vóór 2013) lager is dan dit bedrag. Dat onderstreept de vraag naar alternatieve regelingen voor versterking (w.o. aankoop).

Versterkingsstrategie bestaande bouw:

De stuurgroep adviseert een tijdelijke minimale versterkingsnorm te hanteren van 1 op 10.000. Dat leidt tot een versterkingsopgave van de 'zwakste' 35.000 woningen. Dit voorstel is ingegeven door praktische overwegingen en het uitgangspunt dat er zo snel mogelijk substantiële veiligheidswinst behaald moet worden::

- er kunnen per jaar meer woningen van de 35.000 te versterken woningen worden aangepakt (NB: met een ambitie van 3000 dit jaar en 5000 volgend jaar preventie (excl. schade-afhandeling) houdt dit ook al een over meerdere jaren gespreide aanpak in)
- mensen hoeven minder lang hun huis uit dus de impact is individueel en collectief minder
- er zijn nog veel onzekerheden over constructieve weerstand en seismische dreiging. Mogelijk zijn daardoor de normen te streng en kan voortschrijdend inzicht ertoe leiden dat de eerste 35.000 niet nog eens hoeven te worden aangepakt (NB: voor de Jarino woningen zou dat anders 3x versterken betekenen) en dat de resterende 55.000 niet of beperkt hoeven te worden versterkt.

Er zijn volgens de Stuurgroep dus praktische redenen om tot afwijkende normtoepassing over te gaan. Een dergelijke aanpak is echter maatschappelijk *alleen* uitlegbaar als aan de volgende voorwaarden in samenhang is voldaan:

- Ook het instrument van 'minder gaswinning' wordt ingezet. Immers: als er om praktische redenen aan de gebouwenkant niet gebruikelijke veiligheidseisen kunnen worden gesteld, is er alle reden de risico's bij de bron te verminderen
- De verwachting van minder ingrijpende normen kan op basis van concrete aanwijzingen als zeer reëel worden aangemerkt. Meer kennis moet daarbij leiden tot daadwerkelijk lagere seismische dreiging. Wij kunnen dat op basis van de rapporten niet beoordelen en vragen de Minister zich hierover uit te spreken. Daarnaast hechten we groot belang aan voortdurende monitoring van de NPR om de voorgestelde lijn te kunnen blijven aanpassen op basis van nieuwe inzichten.
- De grote impact van bouwkundig versterken op grote schaal op de regio en haar inwoners vraagt ook om het monitoren van de effecten van productiemaatregelen en waar mogelijk zsm vertalen naar het versterkingsprogramma met de bedoeling de impact voor het gebied zo beperkt mogelijk te houden.
- Eigenaren worden parallel hieraan zélf in staat gesteld niet op een gefaseerde aanpak te wachten, maar kunnen zelf actie ondernemen door hetzij particuliere versterking (eigen initiatief) hetzij door verkoop dan wel huisvesting elders. Wie niet kan of wil wachten op een gefaseerde aanpak krijgt daarmee een concreet handelingsperspectief. Hierop dienen de

regelingen te worden aangepast. Bijkomend voordeel is dat hiermee de versterkingsopgave een impuls gegeven kan worden en de doelstellingen eerder kunnen worden bereikt.

- Een ruimhartige vergoeding wordt gegeven voor alle extra kosten voor de versterking van bestaande (en ook nieuwe) gebouwen. Bijvoorbeeld door standaard uit te gaan van 20% extra kosten. Alleen zo kan langdurige discussie over de kosten en juridische arbitrage worden voorkomen. Alle meerkosten en de kosten van flankerend beleid (verhuiskosten, herinrichtingskosten, gedeerde inkomsten etc.) worden vergoed. De financiën moeten aan de voorkant geregeld zijn en door het Rijk gegarandeerd worden.
- De Woningwet wordt zodanig aangepast dat de overheid verantwoordelijk is/blijft voor de extra kosten van de versterking. Als de NPR wordt opgenomen in het Bouwbesluit ontvalt immers de juridische aansprakelijkheid van de NAM voor de extra kosten van het aardbevingsbestendig (ver)bouwen.

De Stuurgroep geeft aan dat er zich in het gebied woningen bevinden die een instortingsrisico hebben groter dan 1 op 1000. Voor deze woningen wordt aan acute afkeurnorm bepleit. Om hoeveel woningen het precies gaat kan de stuurgroep niet aangeven. Als bekend zou zijn om welke woningen het gaat, dan zou parallel aan het uitbrengen van de NPR een acuut ontruimings- of versterkingsplan uitgevoerd moeten worden. De maatschappelijke onrust zal anders enorm zijn. Veel meer bewoners gaan immers vrezen dat hun woning feitelijk niet bewoond meer kan worden en er ontstaat grote onzekerheid en onrust. Nu de Stuurgroep aangeeft dat het om meer of minder dan tientallen woningen zal gaan is de veronderstelling gerechtvaardigd dat niet duidelijk is om welke woningen het gaat. Ook pleit stuurgroep voor een behoedzame aanpak (p.28), maar daarmee ontstaat dus langere tijd onduidelijkheid. De implementatie van de NPR is een buitengewoon complexe opgave voor alle betrokkenen, waarbij nog sprake is van veel onzekerheden. Het is van groot belang dat er naast een goede uitleg van en toelichting op de NPR- in de communicatie ruimte is voor de emoties die het oproept bij mensen. We dringen aan op open, eerlijke en transparante communicatie. Vraag: welke actie wordt ingezet om direct tot een oplossing te komen en op welke wijze denkt de Minister te voorkomen dat er grote onzekerheid en onrust ontstaat.

Hetzelfde geldt overigens voor de overige woningen. De 35.000 woningen zijn een raming; voor bewoners zal het lang onzeker blijven of het hun woning betreft. Ook hier moet zeer snel duidelijkheid komen. Graag vernemen wij wanneer kan de Minister deze duidelijkheid zal verschaffen.

Daarenboven vragen wij aandacht voor de praktische consequenties van de toepassing van deze normen. Bouwkundige versterkingen hebben al bij een norm van 0.2 pga zeer ingrijpende consequenties voor bewoners. Zij zullen maandenlang elders dienen te worden gehuisvest. Veel gebouwen zullen niet doelmatig bouwkundig kunnen worden versterkt. Daarbij merken wij verder op dat de versterkingen kunnen leiden tot aantasting van de belevingswaarde en de esthetische waarde van de woningen. Aangezien daarbij hele straten en (delen van) wijken aangepakt moeten worden, is een gebiedsgerichte, integrale benadering als in de stads- en dorpsvernieuwing onontkoombaar.

Op de mogelijke verdere negatieve effecten op de woningmarkt in de regio (onverkoopbaarheid van niet-versterkte huizen, etc.) gaat de stuurgroep helaas niet in. Toch kan ook deze impact zeer groot

zijn. Een nadere analyse van woningmarkt-effecten en mitigerende maatregelen is derhalve noodzakelijk.

Voorwaarden voor succesvolle aanpak

De stuurgroep doet aanbevelingen over een succesvolle aanpak die wij in het voorgaande met enkele andere voorwaarden hebben aangevuld.

Over de concrete vormgeving van het pleidooi voor een bestuurlijke entiteit onder regie van het rijk vindt inmiddels reeds separaat overleg plaats. Deze publieke entiteit zal op de kortst mogelijke termijn ingesteld en aan het werk moeten.

Het pleidooi voor financieel flankerend beleid en een gebiedsgerichte en gecombineerde aanpak ondersteunen wij. De Stuurgroep benadrukt het belang van een gebiedsgerichte aanpak met als opgave om in zo kort mogelijke tijd de grootste veiligheidsrisico's terug te brengen door zoveel mogelijk van de zwakste huizen in het grootste risicogebied te versterken. Een aanpak om middelen voor twee jaar beschikbaar te stellen en werkenderwijs een raming te maken voor het vervolg mag echter niet leiden tot tweejaarlijkse discussies of budgetten beschikbaar worden gesteld. De principes en regelingen dienen dan ook voor langere tijd te worden vastgelegd.

Graag pakken wij gezamenlijk het voorstel voor kennisontwikkeling op. Er lopen enkele initiatieven vanuit regio en kennisinstellingen waarop voortgebouwd kan worden. Ook hiervoor zullen apart middelen beschikbaar gesteld moeten worden..

Tenslotte onderstrepen wij het belang van een zodanig aanpak en communicatie dat maatregelen die beogen de veiligheid te verhogen niet het effect hebben dat mensen zich in hoge mate juist onveilig zullen gaan voelen.