

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

Versie 23-1-2015; aangepast nav b.o. 22-1-2014-2015

Geachte Minister, Kamp (PM: formele aanhef),

Op maandag 12 januari jongstleden2015 spraken wij elkaar in het stadhuis van Groningen onder meer over de Nederlandse Praktijk Richtlijn (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 in de gelegenheid werden gesteld daar een reactie op te geven.

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

De publicatie van de groene versie van de NPR zal naar onze stellige overtuiging grote maatschappelijke en economische gevolgen hebben voor het grondgebied en de inwoners van onze gemeenten. Wij hebben in onze reactie aangegeven welke vragen naar aanleiding van het advies bij ons leven en welke potentiële gevolgen wij zien van publicatie van de NPR. WijMaar wij hebben ook aangegeven wat er naar onze mening nodig is om de ~~concept~~-NPR op een maatschappelijk acceptabele wijze naar buiten te kunnen brengen. Belangrijk daarin zijn:

- De bereidheid van het rijk om niet alleen aan de gebouwenkant te acteren, maar óók het instrument 'minder gaswinning' in te zetten en dus de gasproductie te verminderen.
- Ruimhartige vergoeding voor álle extra kosten die moeten worden gemaakt om bestaande en nieuwe gebouwen conform de normen aardbevingsbestendig te maken.
- De mogelijkheid voor vastgoedeigenaren (particulieren, corporaties, overheden, ondernemers) om niet te wachten op een versterkingsprogramma, maar zélf hun vastgoed aan te passen aan de NPR-norm en daar volledige vergoeding voor te krijgen.
- Overtuigende aanwijzingen dat de verwachting van een 'meevallende impact' en daarmee een keuze voor een tijdelijk lagere norm voor bestaande bouw reëel is.

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

W.g.

—

Hoogachtend,

Namens de gemeenten Appingedam, Bedum, Delfzijl, De Marne, Groningen, Hoogezand-Sappemeer, Eemsum, Loppersum, Menterwolde, Slochteren, Ten Boer, Winsum en de provincie Groningen

A. Rodenboog (Burgemeester Loppersum)

P. Den Oudsten (Burgemeester Groningen)

M. v.d. Berg (Commissaris van de Koning, provincie Groningen)

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

De Impact Assessment van de Stuurgroep NPR maakt op indringende wijze duidelijk 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: vermelden wij dat wij niet beschikken niet over de (groene versie van de) Nationale Praktijk Richtlijn (NPR) zelf; een. Een reactie daarop zal volgen na publicatie.

Het is niet onze intentie met onze vragen en opmerkingen actie op de korte termijn te vertragen. We hebben als regio juist belang bij duidelijkheid. Immers, op dit moment is onzekerheid een belangrijke bron van onrust. Dit werkt verlamdend op de benodigde daadkracht. De belofte van een adequate versterkingsaanpak wordt daarmee niet nagekomen. Ondanks het feit dat er nog steeds sprake is van veel onzekerheden, moet er in het licht van de veiligheid van onze inwoners nu toch voortvarend aan de slag worden gegaan met de versterkingsmaatregelen die naar verwachting hoe dan ook nodig zullen zijn (de zogenaamde no-regret maatregelen).

~~Tot slot~~Wij verwachten wij dat het implementeren van de NPR op de voorgestelde wijze zal leiden tot grote maatschappelijke onrust en dat de aantallen versterkte woningen ver zullen achterblijven bij de planning van het Rijk.

Daarom formuleren wij in deze reactie ook een aantal cruciale randvoorwaarden voor publicatie van de NPR en een concrete aanpak die wél kans van slagen heeft, waaronder:

- De bereidheid van het rijk om niet alleen aan de gebouwenkant te acteren, maar óók het instrument 'minder gaswinning' in te zetten en dus de gasproductie te verminderen.
- Volledige vergoeding van álle extra kosten die moeten worden gemaakt om bestaande en nieuwe gebouwen conform de normen aardbevingsbestendig te maken.
- De mogelijkheid voor vastgoedeigenaren (particulieren, corporaties, overheden, ondernemers) om niet te wachten op een versterkingsprogramma, maar zélf hun vastgoed aan te passen aan de NPR-norm en daar volledige vergoeding voor te krijgen.
- Overtuigende aanwijzingen dat de verwachting van een 'meevallende impact' en daarmee een keuze voor een tijdelijk lagere norm voor bestaande bouw reëel is.

Risico's en onderbouwing

De Stuurgroep heeft zich aldus de aanbiedingsbrief, vanwege de vele en grote onzekerheden, gericht op het aanpakken van de grootste risico's in de komende jaren. Vervolgens heeft de Stuurgroep zich echter alleen op de categorie woningen gericht, terwijl bijvoorbeeld gebouwen met belangrijke publieksfuncties of vitale functies en industriële complexen geheel buiten beschouwing zijn gelaten. En dat terwijl deze grote risico's kunnen opleveren, zowel voor de veiligheid als het economisch perspectief van de regio. 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 het Kabinet 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 1 op 100 duizend (p.11) voor het individueel risico dat iemand komt te overlijden als gevolg van het bezwijken van een gebouw. 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 bouwrisico'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. Voor ons is niet duidelijk waarom voor een afwijkende norm is gekozen? 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 onder andere op pag. 4 en 7 naar het nieuwe winningsplan en de daaraan ten grondslag liggende onderzoeken, met als boodschap dat deze naar verwachting een positieve invloed zal hebben op het beperken van de onzekerheden in de aannamen die zijn gemaakt rondom de seismische risico's en de weerstand van bestaande gebouwen tegen aardbevingen. Wij missen hierbij een onderbouwing.

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 beschikbaar gesteld. Het is noodzakelijk om over de volledige informatie te kunnen beschikken om onze rol als overheden goed te kunnen vervullen.

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 vinden wij niet aanvaardbaar. De gemeenten hebben voorts vanuit hun toezichthoudende en vergunningverlenende rol behoefte aan een duidelijk kader waarbinnen en voldoende juridische handvatten waarmee ze kunnen en moeten opereren. Datzelfde geldt voor de daartoe benodigde juridische handvatten.

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 daarom 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. Dat vinden wij niet acceptabel.

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 moeten worden vergoed. De aardbevingen zijn gevolg van menselijk handelen uit economisch gewin; niet alleen de kosten van schade, maar ook die van preventie en onderzoek t.b.v. de veiligheid van inwoners dienen nu én straks geheel te worden vergoed.

De stuurgroep adviseert voor in aanbouw zijnde bouw beoordeling van geval tot geval toe te passen en het opzetten van arbitrage. Opdrachtgevers moeten echter NU keuzes maken. Bij verschillende projecten is al 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. Wij maken ons grote zorgen over de gevolgen van de aanbeveling over het beperken van bouwmaterialen (p.19). De keuzevrijheid wordt zodanig beperkt dat dit kan leiden tot nadelige effecten op een toch al kwetsbare regionale woningmarkt en een aardbevingsarchitectuur die is gebaseerd op de minste kosten, ten gunste van de opbrengst van een commerciële activiteit.

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 de door het KNMI gemaakte contourenkaart genomen 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 nu "slechts" 35.000 woningen te worden versterkt. ~~De gevolgen van eventuele tegenvallende verwachtingen worden echter niet in beeld gebracht. De huizen zouden immers ook minder sterk kunnen zijn en de aardbevingen heftiger dan waar de NPR nu van uitgaat.~~ 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. Indien de keuze wordt gemaakt om toch voor een lagere norm te kiezen, moet duidelijk zijn dat dit een beleidsmatige keuze is en moet dat ook worden uitgelegd aan de bevolking door de partij die daarvoor verantwoordelijk is.

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 (waaronder aankoop) en publiekpublieke regie en toezicht hierop.

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 in de komende 5 jaar. 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 het versterken van 3.000 dit jaar woningen in 2015 en 5.000 volgend jaar preventie in 2016 (excl. schade-afhandeling) houdt ~~dit~~ ook dit al een over meerdere jaren gespreide aanpak in).
- Mensen hoeven minder lang hun huis uit, dus de impact is individueel en collectief minder groot.
- 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 en het probleem aan de andere kant te verkleinen door de productie te verminderen. Hierin zit ook een duidelijke koppeling met de manier waarop de gevolgen van grootschalig bouwkundig versterken kunnen worden uitgelegd en toegelicht aan de inwoners. Preventief versterken is geen cadeautje voor onze inwoners, maar een noodzakelijk kwaad.
- Een ruimhartige vergoeding wordt gegeven voor alle extra kosten voor de versterking van bestaande (en ook nieuwe) gebouwen. Bijvoorbeeld door voor woningen standaard uit te gaan van 20% extra bouwkosten. Alleen zo kan langdurige discussie over de kosten en juridische arbitrage worden voorkomen. Voorts dienen alle meerkosten en kosten van flankerend beleid (verhuiskosten, herinrichtingskosten, gedeelde inkomsten etc.) te worden vergoed. De financiën moeten aan de voorkant geregeld zijn en door het Rijk worden gegarandeerd.
- Eigenaren (particulieren, corporaties, ondernemers, overheden) worden parallel hieraan zélf in staat gesteld niet op een gefaseerde aanpak te wachten, maar kunnen zelf actie ondernemen

door op eigen initiatief te gaan versterken conform de normen. Vanzelfsprekend worden zij in de meerkosten vergoed. Voor particulieren zal deze 'eigen initiatief-optie' moeten worden aangevuld met de mogelijkheid van verkoop dan wel huisvesting elders. Wie niet kan, wil of hoeft te 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.

- Er komt een onderbouwing dat een versterkingsopgave van 35.000 woningen in 5 jaar tijd praktisch haalbaar is. Op dit moment zien wij dat alleen al het rekruteren van voldoende constructeurs tot grote problemen leidt.
- Er komt overtuigend bewijs dat de verwachting van een minder ingrijpende impact van de normen als zeer reëel kan worden aangemerkt. Meer kennis-moetinzicht in de sterkte van woningen is daarbij leiden tot niet genoeg; centraal zal moeten staan 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 gasproductiemaatregelen en waar mogelijk zo spoedig mogelijk vertalen naar het versterkingsprogramma. Dit met de bedoeling de impact voor het gebied zo beperkt mogelijk te houden.
- 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 vervalt 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 1.000. 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, zou parallel aan het uitbrengen van de NPR een acuut ontruimings- of versterkingsplan moeten worden uitgevoerd. De maatschappelijke onrust zal anders enorm zijn. Veel meer bewoners gaan immers vrezen dat hun woning feitelijk niet meer bewoond kan worden. Gevolg is dat de bestaande onzekerheid en onrust bij inwoners nog veel groter wordt. Nu de Stuurgroep geen concreet aantal noemt is de veronderstelling gerechtvaardigd dat niet duidelijk is om welke woningen het gaat. 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. De vraag is welke actie wordt ingezet om direct tot een oplossing te komen en op welke wijze de Minister denkt verdere toename van onzekerheid en onrust te voorkomen.

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. Daarbij merken wij verder op dat de versterkingen kunnen leiden tot aantasting van de functionele, belevings- en esthetische waarde van de woningen. Hiervoor dient aandacht te zijn bij de keuze van de te nemen maatregelen. Aangezien daarbij hele straten en (delen van) dorpen en 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 daarom noodzakelijk.

Voor tweede volgende groepen gebouwen vraagt de regio nog speciale/bijzondere aandacht:

- Monumenten: de stuurgroep merkt op dat de aanpak impact kan hebben op de cultuurhistorische waarden in de regio. Het vergt een separate benadering en intensief toezicht uit het publieke domein om erop toe te zien dat deze impact tot een minimum beperkt wordt.

- Bedrijfsgebouwen en installaties: om te voorkomen dat de regio als gevolg van onduidelijke normen en de daarmee samenhangende meerkosten wordt gemeden door bedrijven, dient hierin helderheid en zekerheid te worden geschapen.

- Gebouwen die juist bij calamiteiten vitale functies herbergen dan wel volledig beschikbaar moeten zijn.

- Hoogbouw. De Stuurgroep heeft de impact voor hoogbouw niet onderzocht. Het belang van meer duidelijkheid ten behoeve van een gerichte aanpak is evident.

Voorwaarden voor succesvolle aanpak

In het voorgaande hebben wij een aantal voorwaarden voor een constructieve aanpak geformuleerd. Wij noemden daarbij onder meer de reductie van gaswinning als belangrijk instrument, volledige vergoeding van alle gemaakte en te maken meerkosten, de mogelijkheid voor eigenaren om zélf in actie te komen en onderbouwing van de verwachting dat bij meer kennis de impact van de aardbevingen mee zal blijken te vallen.

De stuurgroep doet ook zelf aanbevelingen overvoor een succesvolle aanpak die wij in het voorgaande met enkele andere voorwaarden hebben aangevuld. graag onderschrijven.

Over de concrete vormgeving van het pleidooi voor een bestuurlijke entiteit onder regie van het rijk vindt inmiddels 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.

Besturen van de Gemeenten Appingedam, Bedum, Delfzijl, De Marne, Groningen, Hoogezand-Sappemeer, Eemsum, Loppersum, Menterwolde, Slochteren, Ten Boer, Winsum en de Provincie Groningen

Januari 2015