

Expertteam Versterken Reacties op de presentaties van 13 maart

Onderstaand commentaar is aangeleverd op de stukken die zijn gepresenteerd tijdens de bijeenkomst van 13 maart.

1. (10)(2e) Provincie Groningen

Het is gewenst dat er een regionale woonvisie komt voor het aardbevingsgebied die inzicht geeft in de nieuwbouw- en sloopopgave per wijk/dorp. Met als doel het realiseren van een fundamentele verbetering van de bestaande woonkwaliteit. Belangrijk onderdeel van de visie is het invulling geven aan de door de consument gewenste verdunning van de woondorpen en de grootschalige uitbreidingswijken en het verdichting van het wonen in/nabij de voorzieningencentra.

2. (10)(2e) Ministerie van EZK

Bij deze de opmerkingen van het Ministerie van EZK op hoofdlijnen:

- Ten algemene zou het goed zijn om te beginnen met een voorstel op hoofdlijnen (van 1 of 2 A4). Dit geeft de bestuurlijke tafel meer context. Wij adviseren ook om elk hoofdstuk met een korte samenvatting te laten beginnen, inclusief het concrete besluit dat KAW aan de bestuurlijke tafel voorlegt.
- Daarnaast mist er nog een beschrijving van de huidige versterkingsoperatie. Wat gebeurt er allemaal? Welke regelingen zijn er? Welke processen lopen er? Welke aspecten gaan goed en kunnen worden meegenomen in de nieuwe versterkingsoperatie? Welke punten kunnen verbeterd worden? Benut deze bestaande structuren als ze in de aanpak passen! Veel van de inhoud is herkenbaar (bestaat reeds of wordt over gesproken) en er staan veel visies in waar niemand tegen kan zijn.
 - o Dit gaat b.v. om de versterkingspunten van de NCG. Hebben deze een plek in jullie voorgestelde aanpak om mentaal burgers te ondersteunen?
- Het werd in het overleg ook opgebracht; maar het uitgangspunt van 80/90 procent sloop-nieuwbouw is onwenselijk. Voorstel in het overleg was om drie scenario's op te nemen (kleine versterkingsoperatie, middelmatige versterkingsoperatie of grote versterkingsoperatie). Dat lijkt ons beter.
- KAW beschrijft drie sporen (burger / gemeente / provincie) en het is onduidelijk hoe ze zich tot elkaar verhouden. Vooral de graphics behoeven veel uitleg. Losstaand zijn ze erg lastig te begrijpen.
 - o Voorstel: op dit moment lopen proces/inhoud/verantwoordelijkheid/rollen dwars door elkaar heen. Misschien beter om het plaatje in twee te splitsen: een afbeelding die de inhoud en rollen beschrijft. En een afbeelding die het proces beschrijft inclusief beschrijving hoe de verschillende rollen zich tot elkaar verhouden.
 - o Een tijdsoverzicht zou sowieso nuttig zijn. Wat gebeurt er door wie in de doorlooptijd van een versterkingsoperatie? Wat kan in dat proces beter?
 - o Ik zou daar ook wet- en regelgeving bij meenemen.
- Het is prima om met beelden te werken. Maar maak de keuzes die onder deze beelden liggen wel helder inzichtelijk. B.v. dorpsvisie versus individuele keuzevrijheid. Deze twee sluiten niet altijd op elkaar aan. Welk van deze twee aspecten vinden wij straks belangrijker? Het is aan de bestuurlijke tafel om daar richting aan te geven. Geef de bestuurlijke tafel hier dan ook handvaten voor door de dilemma's zo concreet als mogelijk op te schrijven.
- Er staan veel ideeën in die niet direct te verbinden zijn aan de versterking van een huis. Volgens mij goed om dat onderscheid te maken. Enerzijds om het verschil in kosten helder te hebben en anderzijds om te zien wat voor effect extra inzet op b.v. duurzaamheid heeft op de doorlooptijd van versterkingstrajecten. Wat is in het kader van aanvullende inzet bij versterking het belangrijkste? Verduurzaming, levensloopbestendigheid, elkaar inspireren of iets anders? Zou ook nuttig zijn als het onderzoek daar wat over zegt.

- De passage over mentale ruimte is nog erg theoretisch. Het is zeker interessant, maar hoe vertaalt dit zich door naar de realiteit? Wat moeten wij vormgeven om die mentale ruimte te kunnen bieden? Verschillende contactmomenten en gedupeerde vanuit klantbenadering mee te nemen? Een professional uit geestelijke gezondheidszorg?

3. (10)(2e) Libau

Expertteam Versterken, reactie regeling Sloop/Nieuwbouw

(12032018)

Regelingen zijn nooit het doel op zich, maar gelden slechts als middel. Doel is -naast de veiligheid- het behoud van de Groninger identiteit, zoals die zich etaleert in gelaagdheid, leesbaarheid en grote kwaliteit van gebouwen, dorpen én landschap. Dat moeten we vooral koesteren en alleen indien onvermijdelijk hoogwaardig vernieuwen.

veiligheidsnorm

De overheid heeft bepaald dat nergens in Nederland iemand een groter plaatsgebonden risico mag lopen dan 1 op de 1 miljoen per jaar ($10^{-6}/\text{jr}$). Voor bestaande situaties is als 'tijdelijke' norm 1 op de 100.000 per jaar ($10^{-5}/\text{jr}$) aanvaardbaar. Dit geldt ook voor de sterkte van bestaande gebouwen, bijvoorbeeld alle woonhuizen in het aardbevingsgebied van Groningen. De sterkte van die huizen moet worden gebaseerd op de kans op overlijden van de bewoners, dus maximaal 1 op 100.000 per jaar (10^{-5}). Aan deze eis is voldaan wanneer de 'betrouwbaarheid' van de constructieve elementen van die huizen zodanig is dat het totale individuele risico per persoon per jaar van 10^{-5} niet wordt overschreden. In MJP NCG is vastgelegd dat gebouwen versterkt moet worden wanneer niet aan deze norm wordt voldaan.

(Zonder versterkende maatregelen zal een doorsnee woning -traditioneel gebouwd- kunnen voldoen aan norm 10^{-3} , misschien 10^{-4} . Binnen pga 0,2 contour staan ongeveer 23.000 'nog niet versterkte' gebouwen, veelal woonhuizen. Wanneer alle huiseigenaren gedurende één jaar permanent thuis blijven dan is het risico op overlijden door het bezwijken van gebouwconstructies dus grofweg 23 en mét versterking factor 100 lager, dus 0,23.)

Voor alle woonhuisadressen binnen pga 0,2 contour die zijn vastgesteld in MJP 2016/17 is NPR 9998-2015 beleidsmatig van toepassing verklaard. Vanaf 1 juli 2017 wordt de NPR 9998-2017 toegepast bij engineering versterkingsmaatregelen.

Binnenkort zijn 4500 versterkingsadviezen op basis van NPR 9998-2015 klaar. Naar verwachting zijn begin volgend jaar ongeveer 4700 versterkingsadviezen op basis van NPR 9998-2017 gereed.

financiële afwegingskader

Vorig jaar hebben NCG en NAM afgesproken dat ongeacht de bouwkundige staat (!) NAM alle kosten draagt van de bouwkundige versterking. Daarbij is uitgangspunt dat alle gebouwen bouwkundig versterkt worden, maar er kunnen situaties zijn waarbij naar alternatieve oplossingen moet worden gezocht:

- wanneer geraamde kosten versterkingsadvies >150% economische waarde
- en/of kosten >100% herbouwwaarde bestaande gebouw
- of er sprake is van 'koppelkansen', die alternatieven eerder in beeld brengen.

Als alternatief voor bouwkundige versterking geldt regeling 'sloop/nieuwbouw' of 'koop/sloop' (+ verhuizing naar veilig pand, eventueel buiten aardbevingsgebied):

- de eigenaar bepaalt of er wordt versterkt of - indien kosten hoger liggen dan het 'kantelpunt' - er gekozen wordt voor 'sloop/nieuwbouw' dan wel 'koop/sloop'

- bij individuele woonhuizen wordt het budget voor nieuwbouw bepaald op basis herbouwwaarde bestaande huis (de kosten voor het realiseren van een vergelijkbare nieuwbouwwoning die voldoet aan de norm, met dezelfde functionaliteit en afwerkingsniveau), mits niet hoger dan kostenraming versterkingsadvies. Dit maakt nieuwbouw waarschijnlijk géén herbouw
- bij rijks- en gemeentelijke monumenten is sloop/nieuwbouw of koop/sloop geen optie, bij beeldbepalende of karakteristieke panden alleen wanneer kosten versterking >150% herbouwwaarde blijkt

Het afwegingskader is volstrekt financieel economisch, het aspect veiligheid is hierin geen factor. Fysiek ruimtelijke aspecten en de 'Groninger identiteit' worden niet meegewogen (wettelijk beschermd erfgoed uitgezonderd).

actuele situatie

Grofweg 70% sloop/nieuwbouw 'eerste batch' (1500 panden berekening NPR 9998-2015).

Dit betreft hoofdzakelijk rijenwoningen. Resultaat berekening NPR 9998-2015 overige 3000 panden wordt komend kwartaal bekend, prognose is 50-70% 'sloop/nieuwbouw'. (Bij '4700 panden' berekening NPR 9998-2017 is percentage sloop/nieuwbouw nog ongewis. Met name de uitkomst van deze serie is interessant omdat qua gebouwtypologie de onderzochte panden als meer representatief gelden voor het aardbevingsgebied dan eerste batch.)

perverse prikkel

Vooralsnog lijkt een belangrijk deel van de woningeigenaren geïnteresseerd in de sloop/nieuwbouw regeling. Men heeft er (mogelijke) baat bij. Bijvoorbeeld vanwege meer comfort, minder energieverbruik, onderhoudsarm, levensloop bestendig, verkoopbaarheid, waardegroei... Los van de realiteitszin en (on)mogelijkheid waardevermeerdering bestaande gebouw is vanuit perceptie eigenaar het motief voor sloop/nieuwbouw legitiem. Effect op Groninger identiteit is daarbij ondergeschikt, hier ligt niet het directe belang of de verantwoordelijkheid van de eigenaar. Dat maakt de zuivere afweging tussen het collectief belang versus de individuele keuze tot lastig dilemma voor het lokale bestuur.

Het huidige financiële afwegingskader ('omslagpunt' sloop/nieuwbouw) staat op gespannen voet met het beleidsdoel 'Groningen moet Groningen blijven', het behoud van de kenmerkende sfeer en karakteristiek. Echter, eerst wanneer alle versterkingsadviezen van opnames 2016 en 2017 bekend zijn kan de werkelijke impact van de regeling worden vastgesteld en worden bepaald in hoeverre deze bijdraagt aan het behoud en de versterking van de 'Groningse identiteit', dan wel onbedoeld de aanjager wordt van het tegenovergestelde. Opportuun de kans op een dergelijk neveneffect op voorhand uitputtend te verkennen en, in geval van perverse prikkels, de regeling te modificeren vóór deze daadwerkelijk op grote schaal wordt toegepast!

Overigens, in metafoor 'voor- en achterdeur' van Wiebes is financiële afwegingskader op basis van samenwerkingsovereenkomst NCG-NAM feitelijk verworpen tot anachronisme.

Actuele vraag: 'In hoe verre kunnen de kaders, richtlijnen en protocollen die NCG hanteert als valide gelden wanneer het effect is dat meer dan de helft van de bestaande bebouwing niet kan worden versterkt maar in aanmerking komt voor sloop/nieuwbouw?!' Dit is maatschappelijk ongewenst.

Wat eeuwenlang is uitgegroeid tot de huidige ruimtelijke structuur kunnen wij met behoud van 'gelaagdheid, afleesbaarheid en karakteristiek' niet in een paar jaar tijd compleet vervangen. Daarbij de overweging dat veel van de kenmerkende sfeer en karakter is bepaald door bebouwing en structuren die niet beschermd zijn (en onder 'normale' omstandigheden ook nooit een beschermde status zouden verkrijgen). Er zit in die zin een maximum aan het percentage sloop/nieuwbouw dat een dorp, buurt of straat kan hebben voor het de ruimtelijke identiteit verliest. Dit is maatwerk. In de meeste authentieke buurtschappen en dorpslinten zal <25% sloop/nieuwbouw al desastreus kunnen uitpakken, terwijl in sommige buurten of wijken >100% sloop/nieuwbouw helemaal niet erg is.

Dit alles maakt een meer genuanceerde regeling gewenst. En, in afwachting daarvan, vraagt dit om aanvullende kaders (tijdelijk extra bescherming). Bijvoorbeeld:

- kwantitatieve limiet Sloop/Nieuwbouw (bandbreedte 0-15-25-60-100%), variatie op basis van gebiedsgericht onderzoek en waardenkaart
- PM interactie verhoging (in de praktijk: 'loslaten') grenswaarden investeringskosten
- normatieve begrenzing 'Behoud - Reconstructie - Doorontwikkeling/Vernieuwing', variatie op basis van gebiedsgericht onderzoek en waardenkaart
- en/of afwegingskader bij Karakteristieke panden conform Monumenten (sloop/nieuwbouw geen optie)
- en/of grootschaliger aanwijzing Karakteristieke panden (evaluatie huidige procedure/gerealiseerde inventarisaties. Dit in relatie tot huidige realiteit dat aanwijzing 'Karakteristiek' <10% alle panden betreft)
- en/of (tijdelijke) aanwijzing Provinciale Monumenten cq Gemeentelijke Monumenten
- en/of (tijdelijke) aanwijzing Beschermd Stads- en Dorpsgezichten, beschermde Landschappen en 'Karakteristieke Ensembles'
- en/of (tijdelijke) consolidatie Provinciale Omgevingsverordening (POV), beschermingsregeling opgenomen om sloop van (potentieel) beeldbepalende en karakteristieke panden cq het verdwijnen van de Groninger identiteit te voorkomen
- extra stimulans 'verbetering, verduurzaming of waardevermeerdering' (perspectief) bestaande bebouwing die 'Groninger identiteit' uitstraalt

Wanneer een dergelijke aanpak resoluut wordt verwerkt in 'kaders, instrumentarium en protocollen' grootschalige versterking zal dit de prikkels verminderen die een bovenmatige (ongewenste) sloop/nieuwbouw genereren.