

Bouwstenen vervolg versterkingsopgave

De versterkingsopgave kwam in 2015 op gang in een context waarin nog geen zicht was op de beëindiging van de gaswinning of een vermindering van de risico's op aardbevingen. Op basis van inzichten die op dat moment bekend waren, gingen we uit van een grootschalige en complexe versterkingsopgave die gebiedsgericht aangepakt moest worden en waarbij op grote schaal sprake zou zijn van sloop-nieuwbouw of zware versterkingsmaatregelen. Die gebiedsgerichte aanpak waarbij we de woningen aardbevingsbestendig maken willen we nog steeds.

In maart 2018 heeft de minister besloten de gaswinning af te bouwen en uiteindelijk te beëindigen. In samenhang daarmee heeft hij gekozen voor een meer risicogerichte aanpak, wat ertoe heeft geleid dat de totale versterkingsopgave in de loop der jaren uit een lappendeken van verschillende regimes is gaan bestaan. Voortdurend zijn er vanaf 2018 regels en systemen gewijzigd, andere prioriteiten gesteld en nieuwe werkwijzen geïntroduceerd. De interpretatie van de bestuurlijke afspraak om versterkingsadviezen te baseren op de meest recente veiligheidsinzichten, zorgt daarnaast voor versnippering en een groeiende ongelijkheid tussen inwoners. De regio is van mening dat de veiligheidsinzichten op het moment van inspectie van een woning leidend zijn. Dit terwijl in de praktijk aan de NPR wordt getoetst die van kracht is op het moment van beoordeling. Hierdoor krijgen inwoners niet alleen te maken met een vaak langdurig en complex versterkingsproces, maar ook met wijzigende kaders tijdens het proces. Voor veel inwoners is daarmee voortdurend sprake van onzekerheid en onduidelijkheid over de versterking van hun woning.

Het streven van de minister is de gaswinning te beëindigen in 2022. De verwachting is dat naarmate de gaswinning verder daalt, de noodzakelijke versterkingsmaatregelen minder vergaand uit zullen pakken en de opgave daarmee wellicht ook sneller tot een einde gebracht kan worden. Deze verwachting moet in de praktijk nog bewezen worden. De regio is geïnformeerd dat dit jaar enkele nieuwe veiligheidsinzichten worden verwacht die anticiperen op de versnelde afbouw van de gaswinning en van grote invloed kunnen zijn op de mate van versterking bij een groot aantal woningen binnen de huidige scope van ruim 26.000 woningen. Concreet betreft dit een tweetal actualisaties van de NPR, waaronder een zeer aanstaande actualisatie per 1 juli 2020, en het van toepassing zijn van een nieuwe dreigingskaart.

De regio is van mening dat de invoering van de nieuwe NPR niet per 1 juli 2020 plaats moet vinden, omdat:

- elke nieuwe aanpassing van de veiligheidskaders tot nu heeft geleid tot nieuwe vertragingen in de uitvoering, terwijl de versterkingsoperatie nog helemaal niet loopt;
- een nieuwe NPR een nieuwe scheidslijnen in de dorpen, straten en wijken betekent. En we zijn er gaandeweg achter gekomen hoe desastreus deze verschillende regimes zijn, waarbij er inmiddels zelfs sprake is van sociale ontwrichting in bepaalde wijken.
- deze nieuwe NPR niet een beperkte aanpassing in de beoordeling en uitvoering betreft, maar - volgens aankondiging- er één is waarbij de effecten van het stoppen van de gaswinning zich gaat vertalen naar veel minder noodzakelijke versterkingsmaatregelen per woning. We gaan kortom van het uitvoeren van een

grootschalige versterkingsoperatie die nog steeds op gang moet komen, naar een afbouw van de versterking. Zo'n drastische wijziging is te ingrijpend om zondermeer in te voeren per 1/7/2020.

De regio is wel bereid om op basis van bepaalde voorwaarden bestuurlijk het gesprek aan te gaan over de invoering van de nieuwe NPR op een toekomstig moment. Deze voorwaarden zien toe op het voortzetten van de versterkingsoperatie middels een samenhangende en integrale versterkingsaanpak waarin ook de maatschappelijke context voldoende geborgd is. Alleen dan kan de versterkingsopgave op een goede manier voorgezet worden en wordt perspectief geboden aan de inwoners van het aardbevingsgebied.

De voorwaarden waaronder invoering van de NPR voor de regio bespreekbaar is, zijn middels een tweetal sporen uitgewerkt. Spoor A betreft de uitgangspunten en randvoorwaarden die toezien op een verantwoorde uitvoering en afronding van de huidige versterkingsoperatie. Spoor B betreft de invulling van een kwaliteitsimpuls voor het gebied, waarmee het gebied ook zicht krijgt op een toekomstperspectief, ook na een eventuele invoering van een nieuwe NPR op een toekomstig moment.

Daarnaast gelden wat de regio betreft met betrekking tot de invoering van de nieuwe NPR zelf overigens ook nog aantal randvoorwaarden:

- Invoering van de nieuwe NPR vindt op zijn vroegst plaats op 1 januari 2021;
- De nieuwe NPR zal pas ingevoerd en in de praktijk toegepast worden na een gedegen impactanalyse die lokaal uitlegbaar is en gekoppeld is aan één dreigingskaart;
- Er wordt door alle partijen gestreefd naar zoveel mogelijk stabiliteit in de uitvoerings- en beoordelingskaders. Vanaf volgend jaar zullen geen nieuwe versies van de NPR of de HRA uitgedraaid dan wel geïmplementeerd worden, zodat er eindelijk een éénduidige uitvoeringsoperatie voor de komende jaren in beeld komt. Tot nu toe heeft elke nieuwe uitdraai voor ernstige vertraging, andere werkwijzen en ongelijkheid tussen bewoners gezorgd. Voor de komende uitvoeringsperiode moet daar een eind aan komen.

Spoor A: uitvoeren en afronden versterkingsoperatie

1. Er is sprake van een lopend versterkingsproces waarin duizenden panden reeds een versterkingsadvies hebben ontvangen, dit jaar een versterkingsadvies zullen ontvangen op basis van een beoordeling met het huidige beoordelingskader of door de NCG in een realisatieproject opgenomen zijn. Voor al deze woningen geldt dat dit proces wordt afgerond en hierbij niet getornd wordt aan de afspraken of de kaders die met de inwoners van deze panden gecommuniceerd zijn of in de nabije toekomst gecommuniceerd zullen worden.
2. De regio ervaart, ondanks interventies, het vaststellen van versnellingsmaatregelen en verbeterde afspraken over de rolverdeling tussen betrokken partijen, nog steeds een groot aantal knelpunten in het huidige versterkingsproces. Omdat de lopende opgave de komende jaren van alle betrokken partijen grote inzet blijft vragen, is het oplossen van deze knelpunten, waarbij de nadruk ligt op het vergroten van het mandaat van de NCG, randvoorwaardelijk voor gesprekken met het rijk over een

eventuele afronding van de versterkingsopgave. De betreffende knelpunten zijn opgenomen in een aparte bijlage.

3. Er worden zoveel mogelijk panden versterkt op basis van expert-judgement (praktijkaanpak, Bouwimpuls, (in de toekomst) Bouwakkoord). Alleen dan wordt de regie in het versterkingsproces daadwerkelijk bij de inwoner gelegd en kan de noodzakelijke tempoversnelling worden bereikt. Zolang deze versnellingsmaatregelen zich nog niet hebben bewezen blijft daarnaast de bestaande versterkingsaanpak volop beschikbaar.
4. Alle inwoners van de panden die nu tot de huidige scope behoren, hebben recht op een opname en beoordeling. Bewoners die nu buiten de scope vallen, kunnen verzoeken om een opname en aan de scope toegevoegd worden. Indien blijkt dat een woning niet versterkt hoeft te worden, ontvangt een woning een veilig verklaring van de NCG. Een woning die na opname en beoordeling wel versterkt moet worden, ontvangt na versterking eveneens een veilig verklaring. Daarbij is de opvatting van de regio dat de huidige scopebepaling beperkingen kent, omdat gebleken is dat de HrA-methodiek geen afdoende indicatie geeft van de woningen die een risico kennen bij een zware aardbeving. De regio wil dan ook in gebieden waar deze scope niet logisch uitlegbaar is, met voorstellen kunnen komen om de scope in deze gebieden aan te vullen middels clustering.
5. Vanwege de beperkingen van de scopebepaling en om ongelijke behandeling en sociale ontwrichting binnen gemeenschappen (dorpen, wijken en straten) vanwege de invoering van nieuwe beoordelingskaders zoveel mogelijk te voorkomen, stellen gemeenten clusters vast. Binnen een cluster worden alle woningen op uniforme wijze behandeld, dan wel versterkt. Dit houdt in dat dezelfde kaders van toepassing zijn op alle woningen binnen een cluster. Clusters zijn logische eenheden (bijvoorbeeld relatief kleine dorpen, wijken of straten) die ofwel vanwege de grote diversiteit aan type woningen ofwel juist vanwege de uniformiteit van een groot aantal woningen, in zijn geheel aangepakt wordt. Na een impactanalyse van de NPR 2020 wordt per gemeente concreet invulling gegeven aan de clustering, zowel kwantitatief als geografisch. Clustering betekent eveneens dat er ten behoeve van een maatschappelijke verantwoorde afronding ruimte bestaat om als individuele gemeente panden aan de opgave toe te voegen, ervan uitgaande dat een groot deel van de panden die nu wel tot de opgave gerekend worden uiteindelijk niet versterkt hoeven te worden. De regionale uitgangspunten ten behoeve van de clustering zijn in een aparte memo nader toegelicht.
6. Eigenaren kunnen van versterking afzien en krijgen dan een passende vergoeding (in de vorm van een verduurzamingssubsidie en een basispakket voor een onderhoudsbeurt).
7. Het schadeafhandelings- en versterkingsproces wordt beter geïntegreerd. Het is voor inwoners niet te begrijpen dat er voorbijgegaan wordt aan woningen met veel (constructieve) schade omdat deze op basis van de kans op 'near collapse' 'veilig' zijn. Bewoners zullen zich in de steek gelaten voelen en zich de dupe voelen van de

grote vertraging van de versterkingsoperatie. Daarbij komt dat veel van deze woningen in de toekomst nog regelmatig met schade te maken krijgen.

Voor die woningen – dus die niet versterkt hoeven te worden – wil de regio dat voor de beoordeling van die woningen als uitgangspunt wordt gekozen: (beter) bestand tegen constructieve schade dan wel tegen de cumulatieve effecten van terugkerende schade door aardbevingen.

Zowel de NCG als de TCMG/IMG zouden naar de algemene staat van de woning moeten kijken en dan samen met de bewoner de juiste, integrale oplossingsrichting moeten zoeken. Dit op basis van expert-judgement, eventueel door een aannemer op basis van richtlijnen van NCG en TCMG.

De maatregelen zouden erop gericht moeten zijn:

- De constructieve sterkte van de woning te verbeteren (de woning in zijn kracht zetten). Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan: herstel van funderingsschade, dan wel het gezond maken daarvan; verzakkingen die de woning op spanning zetten verhelpen; scheefstand van gevels wegnemen; het versterken van de verbindingen tussen muren en vloeren.
- De kans op steeds terugkerende bevingsschade te voorkomen. Dit wordt deels bereikt door de constructieve sterkte te verbeteren en het uitvoeren van uitgesteld achterstallig onderhoud. Verder kan gedacht worden aan: het vervangen of verstevigen van bouwmaterialen dan wel – constructies; het verwijderen van asbesthoudende platen op daken bij agrarische objecten (door het grote gewicht vergroot een dergelijk dak de kans op schade (grote traagheid)).

Spoor B: kwaliteitsimpuls

De theoretische benadering op basis waarvan de huidige scope van 26.000 woningen tot stand is gekomen én de verwachte effecten van de nieuwe NPR vraagt om een getrapte benadering van compensatiemogelijkheden voor het hele gebied onder de noemer van een kwaliteitsimpuls. Deze kwaliteitsimpuls bestaat in ieder geval uit de volgende hoofdelementen, die de komende periode verder uitgewerkt zullen worden:

8. Voor alle woningen in het gebied komt een basispakket ter beschikking, waarmee een éénmalige opknopbeurt per woning mogelijk gemaakt wordt. Deze opknopbeurt draagt tevens bij aan het voorkomen van nieuwe schades en brengt woningen kwalitatief op orde. De regio ziet dat veel woningen in het gebied structureel beschadigd lijken te zijn. Het wordt steeds lastiger om een direct causaal verband te leggen tussen 'een aardbeving' en schade. Na decennia bodembeweging in het aardbevingsgebied, zijn veel panden zo kwetsbaar dat er vroeg of laat schade ontstaat en blijft ontstaan. De consequenties hiervan zijn nu al terug te zien in het structureel hoge en zelfs groeiende aantal schademeldingen bij TCMG/IMG. Het is daarnaast niet uit te leggen aan bewoners dat er voorbijgegaan wordt aan woningen met veel (constructieve) schade, maar die op basis van de HRA-analyse als niet risicovol worden aangeduid en daarmee niet voor versterking in aanmerking komen. .

Het geld bestemd voor de ingrepen kan beschikbaar worden gesteld in de vorm van een bouwdepot. In het verlengde hiervan wordt het mandaat van met name het IMG verbreed ten behoeve van het in kaart brengen en vergoeden van constructieve verbeteringen en het voorkomen van steeds terugkerende schades.

9. Er wordt een gebiedsfonds per gemeente ingericht. Samen met bewoners kiezen gemeenten gebieden waarin aan de openbare ruimte een (éénmalig) kwaliteitsimpuls wordt gegeven en waarmee gebieden goed achtergelaten zullen worden. Dit gebiedsfonds is aanvullend aan de middelen die ten behoeve van de inpassingskosten ter beschikking worden gesteld.

Ontbindende voorwaarden

De regio heeft altijd moeite gehad met de zeer technische en modelmatige onderbouwing van de versterkingsopgave. Daarnaast bestaat ondanks een dalende gaswinning nu en in de toekomst een blijvende kans op aardbevingen. De versterkingsopgave blijft daarmee ook in de toekomst gestoeld op onzekere factoren, onvoorziene omstandigheden en een gevoel van onveiligheid zolang er aardbevingen kunnen plaatsvinden. Om tegemoet te komen aan deze onzekerheden is de regio van mening dat de volgende zaken geregeld dienen te worden:

- Iedere woning in het aardbevingsgebied heeft recht op het aanvragen van een veiligheidsverklaring van de woning (normbesluit);
- Mochten nieuwe inzichten opleveren dat de risico's toch groter zijn dan op dit moment gedacht, kan dat reden tot ontbinding zijn van de afspraken die in het kader van de afronding van de versterkingsopgave met het rijk worden gemaakt. Hetzelfde geldt als zich toch een (zware) beving voordoet. Hiervoor zijn/worden ontbindende voorwaarden opgesteld die in ieder geval toezien op:
 - i. Een toename van het aantal bevingen dan wel het plaatsvinden van een zware beving;
 - ii. Het verhogen van de winning dan wel het hervatten van de winning na sluiting in 2022 (waarbij beroep wordt gedaan op art. x van het Winningsbesluit);
 - iii. Toekomstige significante wijzigingen in de normen en veiligheidsinzichten die grote maatschappelijke gevolgen hebben;
 - iv. Een verhoging van de veiligheidsrisico's in algemene zin (al dan niet herleidbaar tot zaken die bij punt i, ii, iii zijn benoemd).