

Vervolg versterkingsopgave Groningen

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.

Met de algemene koerswijziging in 2018 en de overgang van een gebiedsgerichte aanpak naar een risicogerichte aanpak, is de totale versterkingsopgave in de loop der jaren een lappendeken van verschillende regimes geworden. Voortdurend zijn er vanaf 2018 regels en systemen gewijzigd, andere prioriteiten gesteld en nieuwe werkwijzen geïntroduceerd. De bestuurlijke afspraak om versterkingsadviezen te baseren op de meest recente veiligheidsinzichten, draagt eveneens bij aan versnipperde opgave en een groeiende ongelijkheid tussen inwoners. Zij krijgen immers te maken met een vaak langdurig versterkingsproces, waarbij de kaders vanwege voortschrijdend inzicht gewijzigd kunnen worden tijdens het proces.

Met het vooruitzicht op de beëindiging van de gaswinning in 2022 komt een veilig(er) Groningen in zicht. De verwachting is dat naarmate de gaswinning verder daalt, de noodzakelijke versterkingsmaatregelen minder vergaand uit zullen pakken en de opgave daarmee ook sneller tot een einde gebracht kan worden. Reeds dit jaar worden enkele nieuwe technische inzichten verwacht die van grote invloed kunnen zijn op de scope en de (maatschappelijke) impact van de versterkingsopgave. Dit betreffen onder andere een tweetal actualisaties van de NPR en het van toepassing zijn van een nieuwe dreigingskaart. Daarmee is de kans groot dat in 2020 opnieuw rekening gehouden moet worden met een koerswijziging in de versterkingsopgave en alle betrokken partijen zich moeten voorbereiden op een nieuwe werkelijkheid.

Welke consequenties de dalende gaswinning en aanstaande technische wijzigingen ook zullen hebben, wij zijn het aan de inwoners van het gebied verplicht om de versterkingsopgave en de bijbehorende gevolgen op maatschappelijk verantwoorde wijze af te ronden. Dit betekent dat de aanstaande koerswijziging moet aansluiten bij de huidige problemen en beleving van de inwoners. Met name voor hen is de jarenlange onzekerheid over de veiligheid van hun woning, het continu moeten anticiperen op steeds wijzigende kaders en het gebrek aan duidelijke communicatie funest geweest. Het op termijn dichtdraaien van de gaskraan voorkomt hopelijk nieuwe en grotere problemen in de toekomst, maar lost de huidige problemen niet op. Als de versterkingsopgave over een aantal jaren is afgerond, moet het gevoel heersen dat, ondanks jarenlange negatieve gevolgen van de gaswinning voor het gebied en haar inwoners, het goed is geweest dat de gaswinning versneld naar nul is gebracht. Dit betekent op hoofdlijnen dat de lopende versterkingsoperatie volgens afspraak is afgerond en het hele gebied een impuls heeft gekregen, die het mogelijk heeft gemaakt dat de inwoners weer vooruit kunnen kijken en het gebied een toekomst geeft.

Deze notitie omvat de minimale inzet van de regio om tot afspraken te komen met het rijk over een maatschappelijk verantwoorde afronding van de versterkingsopgave. Met de uitgangspunten en inzet zoals in de notitie verwoord, anticiperen we op enerzijds de effecten van de snelle afbouw en de consequenties van aankomende technische wijzigingen en dragen we anderzijds zorg voor een stabiele en integrale versterkingsaanpak voor de komende jaren waarmee inwoners weer (enig) vertrouwen in de toekomst kunnen krijgen. De notitie is opgebouwd uit twee delen: in het eerste deel zijn een aantal algemene uitgangspunten opgenomen die als basis dienen voor de inzet. In het tweede deel wordt invulling gegeven aan de elementen die volgens de regio onderdeel moeten zijn van een maatschappelijk verantwoorde afronding.

Het doel is om met deze notitie in eerste instantie op hoofdlijnen en uitgangspunten tot overeenstemming te komen met het rijk. Ten behoeve van een eerste gedachtewisseling hierover (en de zeer aanstaande invoering van de NPR 2020) zal 4 juni een bestuurlijk overleg met de ministers van EZK en BZK plaatsvinden. Dit overleg markeert tevens het startpunt voor het vervolgproces, waarin we insteken op overeenstemming tussen rijk en regio op een aantal hoofdlijnen en uitgangspunten, om vervolgens per gemeente tot overeenstemming te komen met het rijk over de concrete invulling van twee elementen uit deze notitie, het gebiedsfonds en de clustering. Na afronding van dit proces wordt het totale pakket nog een keer getoetst op evenwichtigheid en uitlegbaarheid. Uiteindelijk vindt definitieve besluitvorming in een BOG rond of na de zomer plaats.

Uitgangspunten

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. Actualisaties van de NPR zullen pas in de praktijk toegepast worden na een gedegen impactanalyse, die lokaal uitlegbaar is en gekoppeld is aan één dreigingskaart. 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.
4. Er worden zoveel mogelijk panden versterkt op basis van expert-judgement (praktijkaanpak, Bouwimpuls, (in de toekomst) Bouwakkkoord). Alleen dan wordt de regie in het versterkingsproces daadwerkelijk bij de inwoner gelegd en kan de noodzakelijke tempoversnelling worden bereikt.
5. 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 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, zie het voorstel clustering onder uitgangspunt 6. De theoretische basis waarop de huidige scope van 26.000 woningen tot stand is gekomen, vraagt daarnaast om een getrapte benadering van compensatiemogelijkheden voor het hele gebied, zie voorstellen onder compensatie bij uitgangspunt 6.

6. De bestuurlijke afspraak om versterkingsadviezen (en in de toekomst normbesluiten) op de laatste veiligheidsinzichten te baseren, blijft voor woningen die wel in de scope zitten, maar waar nog niet gestart is met het versterkingsproces, gehandhaafd. Vanwege de snelle daling van de gaswinning zal dit kunnen betekenen dat uiteindelijk minder huizen versterkt hoeven te worden of bij een groot deel van de panden minder verstrekkende maatregelen noodzakelijk zijn. Het moeizame verloop van de opgave en de steeds wijzigende kaders zijn echter van dusdanig grote invloed geweest op het aardbevingsgebied en haar inwoners, dat een maatschappelijke verantwoorde afronding van de opgave een minimale vereiste is. Onder een maatschappelijk verantwoorde afronding verstaat de regio het volgende:

Compensatie

- a. Ook als er in de toekomst geen sprake meer is van versterking of lichte versterking op basis van de nieuwste veiligheidsinzichten, heeft een inwoner die reeds door een gemeente of NCG is geïnformeerd over een mogelijke versterking (dan wel een adres waar een opname heeft plaatsgevonden), recht op een nader in te vullen vorm van compensatie voor procesleed, langdurig wachten en achterstallig onderhoud. Hierbij kan gedacht worden aan vergoedingen voor duurzaamheid, woningonderhoud of particuliere woningverbetering. Er zijn overigens twee verschillende vormen van gebouwgebonden compensatie te onderscheiden: de groep die onderdeel uitmaakt van de huidige scope van ruim 26.000 woningen, maar waar nog geen opname heeft plaatsgevonden of die vaak ook nog niet persoonlijk zijn benaderd (al of niet schriftelijk) en diegenen die reeds een versterkingsadvies hebben ontvangen en die tot uitvoering zouden kunnen overgaan, maar die vanwege de nieuwe inzichten, afzien van de versterking.
- b. De versterkingsopgave heeft grote invloed gehad op de gebouwde omgeving in het aardbevingsgebied. Ook in die gebieden waar de versterkingsopgave nu kleiner uit kan vallen, is de kwaliteit van de woningvoorraad de afgelopen jaren sterk achteruit is gegaan. Particulieren hebben gewacht met het doen van investeringen in hun woning en daarnaast verkeren woningcorporaties al lange tijd in onzekerheid over de mogelijk noodzakelijke versterking van hun woningvoorraad. Ook zij hebben niet geïnvesteerd in verduurzaming en grootschalige renovatie of herstructureringsprojecten. Er is daar een enorme inhaalslag te maken. Voor alle woningen in het gebied wordt compensatie in de vorm van de (subsidie)mogelijkheid om je woning op te knappen, het achterstallig onderhoud weg te werken of een kwaliteitsimpuls te geven, ter beschikking gesteld.
- c. Met een gebiedsfonds wordt invulling gegeven aan het goed afronden van de versterkingsgebieden als het gaat om zaken als de openbare ruimte, wegen en groen. Dit gebiedsfonds wordt per gemeente toegezegd om daarmee lokaal flexibiliteit te bieden. Per dorp/wijk/straat wordt samen met de bewoners naar de best mogelijke invulling gekeken. Dit gebiedsfonds is aanvullend aan de middelen die ten behoeve van de inpassingskosten ter beschikking worden gesteld.

Clustering

- d. Om ongelijke behandeling en sociale ontwrichting binnen gemeenschappen (dorpen, wijken en straten) vanwege de continu wijzigende kaders in de versterkingsopgave 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 (beoordelingen binnen een cluster vinden bijvoorbeeld op basis van dezelfde NPR plaats). 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.

Flexibelere inrichting schadeafhandeling en versterkingsproces

- e. Het combineren van de schadeafhandeling en de versterking behoort niet tot de hoofddoelstellingen van de TCMG respectievelijk de NCG. Hoewel eerste stappen voor een gecombineerde aanpak op dit moment bij agrarische panden en MKB

worden gezet, betreft dit een zeer beperkt aantal panden. Op basis van huidige analyses zal het aantal panden dat in aanmerking komt voor een gecombineerde aanpak ook beperkt blijven; bij 70 procent van de panden die TCMG respectievelijk NCG in beeld hebben, is geen sprake van een samenloop van schade en versterking. Dit is in objectieve zin begrijpelijk: het afhandelen van schade en het versterken van woningen zijn in alle opzichten verschillende opgaves, waarbij andere criteria en uitgangspunten worden gehanteerd en andere resultaten worden nagestreefd.

Het strikte onderscheid tussen de schadeafhandeling en het versterkingsproces vanuit het perspectief van de inwoner is echter onnavolgbaar. Het is niet uit te leggen dat een woning met veel (constructieve) schade vanuit het perspectief van de versterkingsopgave veilig is. De regio roept dan ook op om minder rigide met het proces van schadeafhandeling en versterking om te gaan en vraagt van zowel de NCG als de TCMG/IMG vooral naar de algemene staat van de woning te kijken en daarbij de juiste oplossingsrichting te zoeken. Waar mogelijk en bij een logische samenloop worden de schadeafhandeling en versterking gecombineerd, maar er wordt ook ruimte geboden binnen de toegepaste kaders en werkwijzen bij TCMG/IMG en NCG om andere mogelijkheden te verkennen, zoals preventief schadeherstel of het aanbieden van een subsidieregeling voor groot onderhoud. Hiermee kunnen wellicht ook slimme koppelingen gemaakt worden met gebouwgebonden vormen van compensatie die eerder in deze notitie naar voren zijn gebracht.

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:

- f. Iedere woning in het aardbevingsgebied heeft recht op het aanvragen van een veilig verklaring van de woning/normbesluit;
- g. 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).