

Clustering t.b.v. een maatschappelijk verantwoorde afronding van de versterking

Aanleiding

De gaswinning wordt versneld afgebouwd. De effecten van deze afbouw worden verwerkt in de beoordelingskaders die de randvoorwaarden bevatten voor de vraag of gebouwen versterkt moeten worden als gevolg van seismische dreiging. Op enig moment gaat dit leiden tot het ontbreken van de noodzaak tot versterking.

Wanneer het punt bereikt wordt dat de noodzakelijke versterkingsmaatregelen drastisch reduceren of zelfs niet meer aan de orde zijn, is nog onbekend. De verwachting is dat dit punt met de implementatie van de nieuwe NPR 2020 dichtbij komt. Hierbij moet worden opgemerkt dat het om verwachtingen gaat in een dossier waar gelijksoortige eerdere verwachtingen in het verleden niet uitkwamen.

Afspraken en verloop versterkingsoperatie

Vooropgesteld; we zijn blij dat de Groninger binnen afzienbare tijd waarschijnlijk weer net zo veilig woont als andere Nederlanders. Het risico werd in 2015 als zo groot ervaren dat, zonder dat alle inzichten bekend waren, gestart werd met een eerste fase van de versterkingsopgave (ca 1500 adressen). Het ontbreken van alle inzichten zou leiden tot schuivende panelen, maar dat nadeel werd toen bewust voor lief genomen. De afspraak die toen uitgevoerd werd is dat het beoordelingskader ten tijde van de inspectie van de woning leidend zou zijn voor het verdere vervolg van het traject. Dat is met inwoners gedeeld als gegeven.

Met alle partijen was afgesproken dat binnen 5 jaar de gehele werkvoorraad (ca 22.000 woonadressen en 1.500 CC2/CC3-gebouwen) geïnspecteerd en beoordeeld zou worden. Bij een vastgestelde noodzaak tot versterken, zouden de noodzakelijke maatregelen binnen 5 jaar na beoordeling worden uitgevoerd.

De uitkomsten van de eerste ca. 1500 adressen (batch 1467) in december 2016 waren schokkend voor alle betrokken partijen. Alle woningen moesten fors versterkt worden; alle voorkomende typologieën op alle plekken verspreid gelegen binnen het gehele werkgebied. De maatregelen waren zelfs zo fors dat een alternatief van sloop/nieuwbouw (fors) goedkoper uitviel dan versterken.

Het vervolg van het programma (batch 1588 en 1581) leverde gelijksoortige conclusies.

Na deze batch is een overstap gemaakt van NPR 2015 naar NPR 2017. Een groot deel van deze opdracht is in 2018 stopgezet. De beoordelingen die echter wel zijn uitgevoerd en de concept-uitkomsten die ten tijde van het uitvoeren van de berekeningen zijn gedeeld, lieten nog steeds een forse versterkingsopgave zien.

In 2018 is de versterkingsopgave stopgezet als gevolg van de verstrekkende besluiten over het afbouwen van de gaswinning. Tot het einde van 2018 zijn inspecties/opnames uitgevoerd. (ca 12.000). Per 2019 is overgegaan op de objectgerichte versterkingsaanpak op basis van de HRA met toepassing van het beoordelingskader NPR 2018. Daarbij is ook het uitgangspunt dat het beoordelingskader wordt vastgeklikt bij het moment van opnamen geleidelijk aangepast tot het vastklikken van het beoordelingskader bij de start van de daadwerkelijke beoordeling van een adres. Dit maakt dat de uitvoerende bureaus van opname en beoordeling de bepalende factor worden en niet de eigenaar of gemeente als opdrachtgever.

De eerste beoordelingen NPR 2018 zijn met eigenaren gedeeld; nog steeds is sprake van forse ingrepen, waarbij de marktwaarde vaak wordt overschreden, maar de versterkingskosten onvoldoende zijn om tot sloop nieuwbouw over te kunnen gaan.

Binnen de NPR 2018 is gewerkt met tijdvakken die zijn gebaseerd op het winningsniveau. Tot november 2019 werd tijdvak 1 (T1) gebruikt en vanaf dat moment tijdvak 2. Per 1 juli wordt opnieuw een aanpassing van NPR 2018 verwacht, met de implementatie van een nieuwe dreigingskaart en aanpassingen aan wijzigingsblad "out of plan".

Verantwoorde afronding

Terugkijkend ontstaat zicht op het spoor dat de versterking heeft getrokken in ons gebied.

- Een in alle gevallen forse impact van de versterkingsoperatie (aantal adressen en noodzakelijke maatregelen) zelfs na verdere ontwikkeling van de norm op basis van verwachte afname van de gaswinning. De enorme vertraging door beleidsmatige ingrepen in het proces in geleverde beoordelingen (misschien redden we in 2020 een totaal van 7.500, maar dat is veel minder dan de 22.000 die in 2015 was overeengekomen) Het voortdurend wijzigen van kaders (niet alleen zo zeer het beoordelingskader NPR, maar ook de (financiële) regelingen voor eigenaren/bewoners). Dit maakt dat de versterkingsopgave voor velen onvoorspelbaar, onnavolgbaar en daarmee onbetrouwbaar is geworden. Het heeft een enorme impact op de betrokkenen, de dorpen en wijken en op degenen die nog wachten op betrokkenheid maar duidelijkheid steeds verder aan de horizon zien verdwijnen.

Dit maakt dat de afronding van de versterking niet meer alleen een afronding kan zijn op basis van afnemende veiligheidsrisico's als gevolg van een afgebouwde gaswinning. De afbouw heeft ook een antwoord te geven op geschaad en geschonden vertrouwen en op de redelijk verwachtingen die de inwoners mochten hebben.. De afbouw moet daarmee gericht zijn op een maatschappelijk verantwoorde en daarmee gedragen afronding van de versterking.

Om zicht te krijgen hoe een verantwoorde afronding er uit kan zien, zijn er door de regio een aantal criteria geformuleerd op basis waarvan je woningen kunt clusteren met als doel een maatschappelijk verantwoorde afronding van de versterkingsoperatie. Dit zijn algemene criteria. De situatie per gemeente en dorp/wijk is erg verschillend. Niet elk cluster van woningen komt in elke gemeente voor en het blijft lokaal maatwerk om tot afbakening van deze clusters te komen.

1. Identieke woningen in dezelfde buurt (typologie en geografisch)

Het gaat hierbij om woningen die qua typologie vergelijkbaar zijn en geografisch in een gebied liggen waar een grote versterkingsopgave ligt. Doordat deze tot op heden niet op dezelfde wijze worden behandeld zijn er zijn al forse maatschappelijke problemen ontstaan. Gedachte en uitgangspunt was deze ineens op te nemen in het programma en van een versterkingsaanpak te voorzien. Enkel door capaciteitsproblemen is een volgtijdelijkheid ontstaan die gelijke situaties in totaal verschillende uitgangspunten heeft gebracht. Een voorbeeld hiervan is het vergeten hoekje van Opwierde in Appingedam.

2. Zo veel mogelijk opheffen van verschillende regimes in een dorp of buurt

Binnen een logische clustering van een wijk of een dorp gelden totaal verschillende regimes en uitgangspunten. Sommige eigenaren moeten nog wachten op de opname van hun woning of hebben een woning die helemaal niet tot de versterkingsopgave gerekend wordt terwijl overal om hun heen fors versterkt wordt. Ook zien we dat binnen een klein gebied verschillende uitkomsten zijn vanwege de verschillende beoordelingskaders die in de loop der tijden zijn gebruikt. Dit levert al forse maatschappelijke problemen op. Een voorbeeld hiervan is Steendam, Tjuchem en het buitengebied van Overschild.

3. Bij hoog percentage P50 en P90 in dorp of wijk de toegevoegde woningen op basis van zelfde regime behandelen.

Binnen een logische clustering van een wijk of een dorp is een heel hoog percentage van het totaal aantal woningen opgenomen in de werkvoorraad. Er is nog niet veel uitgevoerd, maar beoordelingen worden op korte termijn verwacht. Wijzigen van regime zou nieuwe maatschappelijke problemen veroorzaken waar ze er nog niet zijn. Hier kan een schrijnend verschil worden voorkomen. Voorbeelden hiervan zijn Meedhuizen, beschermd stadsgezicht Appingedam, Wirdum, Garrelswear en Leermens

4. Gewekte verwachtingen en maatschappelijke onrust als gevolg daarvan

Er zijn tot en met 2018 inspecties uitgevoerd. Tot 2018 (batch 3260) werd meegedeeld dat een beoordeling met toepassing van NPR 2017 zou worden uitgevoerd. In 2018 werden woningen opgenomen met de mededeling dat de opnamegegevens snel omgezet zouden kunnen worden tot beoordelingen als er weer beoordeeld werd. Daarmee is er een grote groep adressen ontstaan die wel zijn opgenomen, maar niet beoordeeld.

Daarnaast zijn ook door meerdere ministers toezeggingen gedaan in dorpen die niet zijn nagekomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor Zeerijp door omgooien regime vlak na het bezoek van minister Wiebes na de beving van 3,4 begin januari. Als de afspraken waren nagekomen, waren al deze woningen al beoordeeld geweest voordat de minister de aanpak stopzette.

In het gebied merken we dat de historie van grote invloed is op de maatschappelijke onrust. Dan gaat het dus om gewekte verwachtingen en eerdere communicatie met bewoners. Hier moeten we rekening mee houden in de afronding. Dit kan per dorp/wijk/gebied verschillen.

Er zijn ook gebieden waar er voor gekozen is nog niet te communiceren op basis van eerdere inzichten. Daar leven nog geen verwachtingen. Dat is dan ook een argument om de meest recente NPR toe te passen. Een voorbeeld hiervan zijn delen van de stad Groningen.

5. Wachters (wel in de scope, maar (nog) niet aan toegekomen)

Er zijn 26.000 adressen opgenomen in de werkvoorraad. Een significant deel (zo'n 10.000 woningen) is nog niet opgenomen. Voor een nog groter deel geldt dat de beoordeling nog niet is opgestart en dat er ook nog geen zicht is op het moment van opstarten. Als alle afspraken waren nagekomen en er geen spraken was van vertraging, dan was een groot deel van deze adressen al beoordeeld. Als we realistisch kijken naar deze groep dan is hier versterking op basis van NPR 2021 aan de orde danwel de mogelijkheid uit te stappen (mits woning veilig verklaard kan worden) en te kiezen voor compensatie.

6. Uit de scope gevallen door wijziging van regime.

Er zijn woningen die 4 jaren (van 2015 t/m 2018) onderdeel geweest zijn geweest van de werkvoorraad van de versterkingsopgave (0,2g-contour KNMI-kaart 2015). Door de wijziging van de aanpak zijn deze uit de scope gevallen van de 26.000 adressen die als eerste zouden worden beoordeeld.

Voorbeelden hiervan zijn bv wijken en dorpen aan de westkant van Delfzijl en ca 20% van de woningen in Appingedam.

Als voor het restant van de 26.000 een arrangement wordt bedacht, dan moet er ook aandacht zijn voor de adressen die ' uit de scope gevallen' zijn. Dit moet een plek krijgen in het voorstel over de compensatieregeling.

Randvoorwaarden

Hoe de gewenste clusters er ook uitzien, een belangrijke punt is dat onze inwoners als grootste stressfactor in de versterking ervaren dat ze lange tijd niet weten waar ze aan toe zijn. Door de aanpassingen aan de versterkingsaanpak sinds 2018 is dit probleem toegenomen.

Dat pleit ervoor dat we als gemeenten, zijnde de opdrachtgever van de NCG, moeten kunnen bepalen met welke versie van het beoordelingskader welke adressen worden beoordeeld. Met het vastleggen van het beoordelingskader bij het opnamemoment creëren we aan de voorkant van het proces rust en voorspelbaarheid. Voor de eigenaar voorkomen we het gevoel dat van uitstel afstel komt, Bovendien ontstaat bij de partijen een mate van urgentie om beoordeling en uitvoering snel te laten volgen op opname.

Voor een verantwoorde afronding van de versterking binnen deze clusters is het belangrijk de volgende spelregels te hanteren:

- Binnen een cluster moet op voorhand worden vastgesteld welk kader van toepassing is. Hiermee wordt duidelijkheid gecreëerd voor de inwoners en is de prikkel om het proces van versterken te vertragen minder kansrijk..
- Bij iedere aanpassing van het beoordelingskader moet vooraf een impactanalyse worden gedaan. Op deze manier kan onderzocht worden wat de gevolgen zijn van de invoering van het beoordelingskader en of die gevolgen op alle plekken acceptabel zijn gezien de situatie. De aanpak moet ook sociaal maatschappelijk aanvaardbaar zijn, naast dat deze ook technisch moet deugen. Daarmee wordt ook het gesprek met de eigenaar makkelijker waarin hij een herbeoordeling met een nieuw kader wordt voorgelegd.

- Er moet ruimte zijn en blijven om woningen toe te voegen. Een voorbeeld is nu het loket opname op verzoek. Doordat mensen zich aanmelden bij dat loket wordt de scope automatisch uitgebreid.
- Het eindresultaat is en blijft dat elke woning veilig moet zijn. Er moet een veilig verklaring van woningen komen.