

Samenvatting bestuurlijke vragen validatie en implementatie typologie aanpak

15 maart 2021

Doel:

Dit document richt zich op de vragen die voor bestuurders van belang zijn om het vertrouwen in de toepassing van de typologie aanpak te kunnen hebben en de uitlegbaarheid van de aanpak naar inwoners te garanderen.

Vragen validatie typologie aanpak:

Geef aan wat de rollen taken en verantwoordelijkheden van de deelnemende partijen zijn in de validatie van de typologie. Wie is aanspreekbaar en verantwoordelijk voor de validatie?

Maak het validatieproces en de daarin gehanteerde informatie en berekeningen openbaar en controleerbaar, ook voor instanties buiten de nu betrokken instanties om (dus mogelijkheid om naast TNO en ACVG ook (technische) universiteiten, Hogescholen, ingenieursbureaus en andere wetenschappers de mogelijkheid te bieden de gebruikte gegevens, datasets en bestanden, documenten en berekeningen te controleren). Dit vergroot het draagvlak en kan ook het vertrouwen vergroten in de uitkomsten. Maak deze transparantie en openbaarheid van gegevens een noodzakelijke randvoorwaarde zonder welke het regiobestuur de typologieaanpak niet wil implementeren. Dit is overigens in de wetenschap een standaard werkwijze.

Vraag en eis inzicht in de opmerkingen en commentaren die in het proces van validatie door ingenieursbureaus, wetenschappers en experts zijn gemaakt en laat zien op welke wijze deze beantwoord zijn of hun plaats hebben gekregen in het eindproduct.

Vragen implementatie typologie aanpak:

Zorg voor voldoende controleberekeningen per typologische categorie om vertrouwen en onderbouwing van de uitkomsten van de typologie aanpak voldoende stevig te krijgen. Dit mag gevraagd worden van zowel ACVG als NCG.

Zorg dat de gevolgen van de invoering van de typologie aanpak voor de plannen van aanpak inzichtelijk is vóóordat de introductie van de nieuwe aanpak daadwerkelijk plaatsvindt. Dit mag gevraagd worden van NCG.

Dring er nogmaals op aan dat opdrachten aan ACVG worden afgestemd met de regio als gebruikers van de uitkomsten. Vraag om een impactanalyse en een implementatieplan voor invoering van een nieuwe norm of advies. Door dat te doen komt de uitvoering minder in de knel met iedere beleidswijziging en treedt er minder vertraging op door invoering van nieuwe bestuurlijke afspraken. Vraag ACVG dit randvoorwaardelijk te maken voor elke adviesaanvraag die zij behandelen. Dit is een vraag aan ACVG en een opdracht aan de ministeries van EZK en BZK.

Vragen Praktische consequenties:

Zorg ervoor dat consequenties van de invoering van de typologie aanpak voldoende technisch en juridisch zijn onderbouwd door de praktijk en door controleberekeningen die de uitkomsten van de nieuwe aanpak bevestigen. Houd er rekening mee dat dit stand moet houden bij bezwaar en beroep of bij de rechter.

Vraag bij voorkeur een (juridisch) advies aan over de invoering en juridische basis en uitwerking van de typologie aanpak en de bestuursafspraken en de daar uit voortkomende besluiten bij bijvoorbeeld de adviespoot van de Raad van State. Laat die juridische toetsing in elk geval ingaan op de benodigde onderbouwing voor de besluiten over de verschillende compensaties op basis van het prioriteringsinstrument en op de onderbouwing van het normbesluit op basis van de typologie aanpak.

Het spreekt vanzelf dat het eventuele advies van de Raad van State over dit onderwerp ook met de regio gedeeld wordt.

Vraag naar de scope van de versterkings- en veiligheidsopgave bij de ministeries. De afspraak was dat alle inwoners van Groningen helderheid zouden krijgen over hun veiligheid. Aan dat principe lijkt getornd te worden.

Toelichting bestuurlijke vragen validatie en implementatie typologie aanpak

15 maart 2021

Bijlage: Verzameldocument oorspronkelijke vragen en inventarisatie van vragen regio (de werkgroep vragen via (10)(2e), (10)(2e) en (10)(2e)).

Aanleiding:

De afgelopen tijd zijn er vanuit verschillende groepen medewerkers, bestuurders en specialisten vragen gerezen rond de typologie aanpak en het gebruik daarvan.

In het directeuren overleg uitvoering van de versterking in Groningen is afgesproken dat de vragen die er bestaan over de validatie en de implementatie van de typologie aanpak op een rij worden gezet en daarbij onderscheid wordt gemaakt tussen bestuurlijke vragen en uitvoeringsvragen.

Dit document richt zich op de vragen die voor bestuurders van belang zijn om het vertrouwen in de toepassing van de typologie aanpak te kunnen hebben en de uitlegbaarheid van de aanpak naar inwoners te garanderen.

Tot op heden is het adresseren van de vragen een ingewikkelde klus gebleken: bij de lastige vragen verwijzen alle instanties door naar elkaar en neemt geen van de instanties de verantwoordelijkheid voor de validatie, de implementatie en de praktische consequenties van de typologie aanpak. Dat is uiteindelijk niet in het belang van de inwoners van Groningen die helderheid nodig hebben en een aanspreekpunt om hun problemen op te lossen.

Achtergrond:

Om de typologie aanpak goed te kunnen implementeren is een nauwkeurig samenspel nodig tussen verschillende groepen instituten en mensen. De meest betrokken instanties zijn: ACVG (Algemene Commissie Veiligheid Groningen), de ministeries van BZK en EZK (opdrachtgevers van ACVG en NCG), De NCG (Nationaal Coördinator Groningen), de gemeenten en de provincie Groningen, diverse specialisten waaronder constructeurs en juristen.

In de aanloop naar de implementatie van de typologie aanpak spelen de komende maanden de volgende elementen een belangrijke rol:

- De *validatie van de typologie aanpak*, onder regie van ACVG,
- De *implementatie van de typologie aanpak*, behandeld door een werkgroep met NCG, ministeries en gemeenten en ondersteunend bureau van de Regio,
- De *praktische consequenties*, invloed van typologie aanpak op Plannen van Aanpak gemeenten enzovoorts.

Onderstaand wordt ingegaan op deze drie elementen en de bestuurlijke vragen die daarbij horen. Het is van groot belang dat deze drie elementen tezamen de uitlegbaarheid van de besluiten op basis van de typologie aanpak bepalen. Kort gezegd: ze moeten alle drie op voldoende niveau zijn om bestuurlijk achter de invoering te kunnen en willen gaan staan.

Analogie

De introductie van nieuwe complexe technologieën en werkwijzen is in de geschiedenis veel vaker niet in één keer goed gegaan. Nog vrij recent is een vliegtuig op de markt gebracht – de Boeing 737 MAX – waarvan de introductie met de wijsheid achteraf te snel was doorgevoerd. In dat proces hebben de ontwerpers en de fabrikant en de toezichthouder en controleurs grote steken laten vallen, vermoedelijk mede onder hoge druk van grote financiële belangen en de wens om snel mooie nieuwe technologie op de markt te brengen. Er zitten veel potentiële parallellen tussen dat proces en het proces dat zich nu in Groningen afspeelt om met behulp van zeer geavanceerde nieuwe methoden de bevestigingsbestendigheid van huizen te bepalen. Lerende van de casus van de introductie van de Boeing 737 MAX lijkt het in het belang van alle betrokkenen in het Groningse gasdossier om zorgvuldig en weloverwogen te blijven handelen om ongelukken en onverantwoord snelle introductie van nieuwe technologie te voorkomen. Gelukkig is er nog tijd en ruimte in Groningen om dat te doen. Die kans moet worden aangegrepen.

Validatie Typologie aanpak

De validatie van de typologie aanpak is in zichzelf de verantwoordelijkheid van en onder regie van ACVG in opdracht van de ministeries. Zonder in deze verantwoordelijkheid te willen treden of de onafhankelijkheid van ACVG onder druk te willen zetten of in twijfel te willen trekken, zijn er wel zorgen over deze validatie. Die bestaan uit de volgende elementen die zijn samen te vatten met het streven naar transparantie van het proces en controleerbaarheid van het proces en de uitkomsten.

- Het vertrouwen dat er leeft onder constructeurs (en bij verschillende medewerkers van NCG en VTH bij de gemeenten) dat zij inzicht kunnen krijgen in de berekeningen die ten grondslag liggen aan de typologieën van TNO is laag. Dit is niet goed voor het draagvlak van de validatie. Naar aanleiding van het laatste ACVG advies over de typologie aanpak zijn door ACVG een aantal aanvullende vragen gesteld aan TNO om het proces van validatie verder in te vullen. De vragen die daarbij horen en de expert meeting die daarvoor is belegd, hebben bij veel deelnemers nog niet geleid tot een verbetering van inzicht en meer vertrouwen. Vanuit VTH zijn verificatieberekeningen gevraagd van de typologieaanpak en NPR-9998:2020 op adresniveau. Daarop kwamen vanuit EZK twee antwoorden: “1. deze zijn (nog) niet beschikbaar en 2. Wij garanderen niet dat deze berekeningen leiden tot dezelfde conclusie”. In de wetenschap is het streven naar openbaarheid en navolgbaarheid van de uitkomsten een van de belangrijkste uitgangspunten. Dat zou hier ook zo moeten zijn.
- Het is niet helder welke rol de ACVG in dit proces van vragenstellen aan TNO precies heeft. TNO maakt een zogenaamd “reflectiedocument” waarmee de aanvullende vragen van ACVG uit hun laatste advies moeten worden beantwoord. Het is de vraag of de ACVG daar alleen een procesrol in speelt (bedankt dat u de vragen heeft willen beantwoorden) of ook toetsers is (in uw antwoorden lezen wij het volgende en dat vinden wij al dan niet voldoende en correct). Als dat niet helder is, is het ook niet helder wie de verantwoordelijkheid draagt voor de gevalideerde typologie aanpak. Is dat ACVG als controleur en goedkeuringsinstantie of is dat de maker TNO of de ontvanger en bekrachtiger van het advies te weten de minister van EZK? De verwachting is dat het reflectiedocument pas kort voor de beloofde datum vrijkomt (april). Als er dan nog vragen leven of opspelen, betekent dit per definitie vertraging omdat het streven van de ministeries en ACVG is (de kamerbrief van 17 december 2020) om in april de typologie aanpak uit te rollen.

- De betrokkenheid van de regio bij deze (expert)bijeenkomsten, bij de vraagstellingen aan ACVG en het bepalen van het proces is nihil. Dat is ongemakkelijk omdat de praktische consequenties van de invoering van deze methode vooral in de regio neer zullen komen.
- De regio heeft niet voor niets in al haar reacties op de concepten van ACVG aangegeven dat het van belang is dat de vraagstelling aan ACVG vooraf helder zou zijn om de daarop volgende implementatie en toepassing gemakkelijker en praktische te maken. Ook is telkens aandacht gevraagd voor de praktische consequenties en verzocht om voor implementatie een "impactanalyse", uitvoeringstoets of een implementatieplan te maken. Dat verzoek is niet één maal gehonoreerd en de opdrachtgevers van ACVG treden niet in overleg met de regio over de adviesaanvragen en de mogelijke gevolgen.
- De regio heeft in het uitwerken van de ACVG adviezen, de bijeenkomsten die daarvoor worden georganiseerd een permanente informatieachterstand ten opzichte van de ministeries en NCG terwijl de toepassing van de adviezen volledig in de regio landt. Van de regio wordt ondertussen wel verlangd dat zij de opdrachtgever van NCG zijn voor de uitvoering en het plan van aanpak, terwijl zij niet of nauwelijks betrokken worden bij het bepalen van de belangrijkste randvoorwaarden voor de uitvoering. Dat is een ongemakkelijke spagaat.

Advies validatie typologie aanpak:

Geef aan wat de rollen taken en verantwoordelijkheden van de deelnemende partijen zijn in de validatie van de typologie. Wie is aanspreekbaar en verantwoordelijk voor de validatie?

Maak het validatieproces en de daarin gehanteerde informatie en berekeningen openbaar en controleerbaar, ook voor instanties buiten de nu betrokken instanties om (dus mogelijkheid om naast TNO en ACVG ook (technische) universiteiten, Hogescholen, ingenieursbureaus en andere wetenschappers de mogelijkheid te bieden de gebruikte gegevens, datasets en bestanden, documenten en berekeningen te controleren). Dit vergroot het draagvlak en kan ook het vertrouwen vergroten in de uitkomsten. Maak deze transparantie en openbaarheid van gegevens een noodzakelijke randvoorwaarde zonder welke het regiobestuur de typologieaanpak niet wil implementeren. Dit is overigens in de wetenschap een standaard werkwijze.

De implementatie van de typologie aanpak

Voor de implementatie van de typologie aanpak is een werkgroep ingericht. Die werkgroep is inmiddels een paar keer bijeengekomen. Veel implementatievragen zijn inmiddels gesteld door betrokken partijen. U vindt een niet limitatief overzicht in de bijlage – aangezien het om een werkgroep gaat kunnen hier nog vragen bijkomen en afvallen na analyse.

Het lijkt erop dat de implementatie van de typologie grotendeels naar de NCG wordt geschoven. Daarbij moet er aandacht zijn voor het feit dat validatie en implementatie soms moeilijk uit elkaar te houden zijn. Dat betekent dat ACVG en NCG potentieel zaken bij elkaar beleggen zonder dat de andere partij zich daarvan bewust is. Dit kan leiden tot een gebrek aan eigenaarschap voor de validatie en voor de uitvoering. Het is wel goed te bedenken dat de ministeries opdrachtgever van zowel NCG als ACVG zijn. Mocht het hier voor beschreven probleem zich voordoen dan kan het vraagstuk door de regio aan de ministeries worden voorgelegd ter beoordeling en oplossing.

Er is regelmatig een groot verschil tussen de theorie van de ACVG adviezen en de praktische toepassing daarvan voor de inwoners. Dat verschil moet telkens door NCG en gemeenten worden overbrugd en leidt in de praktijk vaak tot lastige uitvoeringsvraagstukken.

- Het is nog niet helder hoe groot het percentage van de gebouwen is die daadwerkelijk onder de typologie aanpak kunnen vallen. Het zogenaamde “uitvalpercentage” is nog niet bekend. Dat kan overigens per type verschillen. Het is nog een vraag op welke wijze de gebouwen die niet in de typologie aanpak blijken te passen dan wel beoordeeld gaan worden. Is dat met de praktijkaanpak (zie ook punt hieronder) of is dat met NLTH of NLPO als dat beschikbaar is?
- Als het uitvalpercentage in een wijk of straat met ogenschijnlijk redelijk vergelijkbare typen groot is, hoe wordt er dan omgegaan met de verschillen die er potentieel zijn tussen de uitkomsten van de typologie en de uitkomsten op basis van de meest recente NPR? De uitlegbaarheid van de uitkomsten van de typologie aanpak komen dan ernstig onder druk te staan omdat naast elkaar gelegen huizen verschillend worden behandeld.
- Er zijn nog meer adviezen aan ACVG gevraagd die een relatie hebben met de invoering van de typologie aanpak. Zoals de adviesaanvraag over de praktijkaanpak. De uitkomsten van dat advies hebben potentieel grote gevolgen voor de werkwijze in de plannen van aanpak en de prioritering van beoordelingen van mogelijk onveilige panden. Die adviesaanvraag en de stand van zaken is nog niet en wordt niet met de regio gedeeld. Dit is ongemakkelijk.
- Om de werking van de typologie aanpak in de praktijk te kunnen toetsen en het vertrouwen te kunnen opbouwen, is het nodig om voldoende controle berekeningen beschikbaar te hebben. Het lijkt verstandig om per typologische categorie een stuk of tien controleberekeningen op adresniveau neer te leggen op de meest recente norm (NPR2020t5). Daarmee wordt ook een eventuele onderbouwing veel sterker van een besluit dat voorkomt uit te typologie aanpak waar beroep tegen wordt aangetekend.
- In de (nabije) toekomst wordt de NPR-9998:2020 onderdeel van het Bouwbesluit. Dat is door BZK bevestigd, maar een invoeringsdatum kon BZK daar niet aan koppelen. Vanuit VTH is de zorg neergelegd dat wanneer de typologieaanpak enerzijds en NPR-9998:2020 anderzijds op adresniveau tot verschillende conclusies kan leiden (wel/niet aardbevingsbestendig), een woningeigenaar in de toekomst bij ingrijpende verbouw kan worden geconfronteerd met extra constructieve eisen op basis van de NPR-9998:2020 die hij op basis van de typologieaanpak niet zou hoeven te nemen. De situatie kan zich zelfs voor doen dat de eigenaar bij inwerkingtreding plotsklaps “in overtreding is” als de uitkomsten van de typologie niet overeenkomen met de uitkomsten op basis van NPR. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het Bouwbesluit en daarmee wordt de gemeente in de toekomst verantwoordelijk voor het stellen van mogelijk extra eisen en kosten voor aardbevingsbestendigheid. De nieuwbouwregeling dekt deze kosten niet of onvoldoende, terwijl er wel een veroorzakende partij en aansprakelijke partij is.
- De implementatie gaat grote gevolgen hebben voor de manier van werken in opnames en normeringen. Dat maakt dat de invoering van de typologie grote gevolgen gaat hebben voor de plannen van aanpak van de gemeenten die de basis vormen voor de uitvoering van de versterkingsopgave. Het lijkt verstandig het proces voor de nieuwe plannen van aanpak en vooral het punt van het prioriteren van beoordelingen daarin, gereed te hebben voor grootschalige invoering van de typologie aanpak. Ook de raden

en SodM die de plannen van aanpak moeten goedkeuren moeten kunnen zien en weten waar zij mee instemmen.

Advies implementatie typologie aanpak:

Zorg voor voldoende controleberekeningen per typologische categorie om vertrouwen en onderbouwing van de uitkomsten van de typologie aanpak voldoende stevig te krijgen.

Zorg dat de gevolgen van de invoering van de typologie aanpak voor de plannen van aanpak inzichtelijk is vóórdat de introductie van de nieuwe aanpak daadwerkelijk plaatsvindt.

Dring er nogmaals op aan dat opdrachten aan ACVG worden afgestemd met de regio als gebruikers van de uitkomsten. Vraag om een impactanalyse en een implementatieplan voor invoering van een nieuwe norm of advies. Door dat te doen komt de uitvoering minder in de knel met iedere beleidswijziging en treedt er minder vertraging op door invoering van nieuwe bestuurlijke afspraken. Vraag ACVG dit randvoorwaardelijk te maken voor elke adviesaanvraag die zij behandelen.

Praktische consequenties

- Implementatie van de typologie heeft mogelijk gevolgen voor inwoners die na beoordeling willen gaan verbouwen of voor nieuwbouw. Met name bij de verbouwing speelt het aspect dat een gebouw dat “veilig” is op basis van de typologie ook veilig moet zijn op basis van de gebruikelijke rekenmethoden om constructies door te rekenen. Als een gebouw of aanpassing daaraan niet voldoet aan de norm van bevestigingsbestendigheid terwijl deze typologisch wel veilig verklaard was, wie draait dan op voor de meerkosten om de aanpassing bevestigingsbestendig te maken. Dit punt speelt met name in de VTH afdelingen van de gemeenten en is een belangrijk punt voor het dagelijks functioneren van de bouw. Op een hoger abstractieniveau kan onzekerheid op dit punt leiden tot een provincie breed negatief vestigingsklimaat en minder investeringsbereidheid.
- Het lijkt er op dat de insteek van de ministeries tot nu toe is om woningen buiten de scope niet te willen beoordelen en woningen buiten de scope ook niet veilig te willen verklaren. Dat lijkt niet in overeenstemming met het feit dat de scope afbakening voor de nu voorliggende processtappen alleen maar gebaseerd zijn op de prioritering en geen uitspraak doen over het geheel van het bevestigingsgebied.
- Voortvloeiend uit de implementatie van de typologie aanpak en de bestuurlijke afspraken worden er straks normbesluiten genomen die aangeven of een gebouw veilig is. Ook worden verschillende groepen inwoners een compensatie aangeboden gerelateerd aan de plaats in het versterkingsproces die zij hebben, gebaseerd op het prioriteringsinstrument voor de veiligheid. Tegen beide besluiten kan bezwaar worden gemaakt. Mocht zo’n bezwaar voor de rechter komen, en die kans is groot gezien het belang van de uitspraak (al dan niet veilig of met een kleinere of grotere compensatie), dan moet dat besluit voldoende onderbouwd kunnen worden. De onderbouwing lijkt op dit moment te mager om zekerheid te hebben over de uitkomst in het geval van een proces.
- Een rechter zal na bezwaar van een inwoner toetsen op de aannames die ten grondslag liggen aan het besluit. Een rechter zal dus inzicht willen hebben of de invoergegevens van het rekenmodel dat tot de uitkomst leidt, voldoende betrouwbaar zijn om tot die uitspraak te komen. Ook zal getoetst worden of de uitkomst navolgbaar is (eventueel

door onafhankelijke experts door de rechter benoemd). Het besluit dat uit de typologieaanpak komt, moet uitlegbaar en navolgbaar naar de uitkomst voor het individu (of in dit geval de unieke woning) te herleiden zijn. De kans is groot dat een rechter hierbij parallellen zal zoeken met vergelijkbare complexe rekenmethodieken zoals algoritmen en uitkomsten van kunstmatige intelligentie. Ook in die gevallen wordt de herleidbaarheid naar het individu en de toepasbaarheid op dat individu na uitkomsten en of besluiten op basis van complexe systemen van groot belang geacht.

- Het Rijk lijkt er van uit te gaan dat financiële oplossingen voor knelpunten binnen de bestuurlijke afspraken moeten worden opgelost ook in het geval de toepassing van de typologie aanpak leidt tot maatschappelijke onaanvaardbare situaties. De verantwoordelijkheid voor het veilig maken van woningen ligt echter geheel binnen de (financiële) verantwoordelijkheid van het Rijk, niet bij de regio.

Advies Praktische consequenties:

Zorg ervoor dat consequenties van de invoering van de typologie aanpak voldoende technisch en juridisch zijn onderbouwd door de praktijk en door controleberekeningen die de uitkomsten van de nieuwe aanpak bevestigen. Houd er rekening mee dat dit stand moet houden bij bezwaar en beroep of bij de rechter.

Vraag bij voorkeur een (juridisch) advies aan over de invoering en juridische basis en uitwerking van de typologie aanpak en de bestuursafspraken en de daar uit voortkomende besluiten bij bijvoorbeeld de adviespoot van de Raad van State. Laat die juridische toetsing in elk geval ingaan op de benodigde onderbouwing voor de besluiten over de verschillende compensaties op basis van het prioriteringsinstrument en op de onderbouwing van het normbesluit op basis van de typologie aanpak.

Het spreekt vanzelf dat het eventuele advies van de Raad van State over dit onderwerp ook met de regio gedeeld wordt.

Vraag naar de scope van de versterkings- en veiligheidsopgave bij de ministeries. De afspraak was dat alle inwoners van Groningen helderheid zouden krijgen over hun veiligheid. Aan dat principe lijkt getornd te worden.