Verslag

Critical Review #5

Over de benutting van kennis in de versterking

juni 2020

Wim Derksen *voorzitter*
Mariëlle Gebben *organisator*

Inhoud

Inleiding	3
Kennis en de versterking	6
De bruikbaarheid van de kennis	9
De toepassing van de kennis	18
Het systeem en de burger	24
De toekomst	30
Bijlage: deelnemers	34
Colofon	36

Inleiding

De aardbevingen in Groningen veroorzaken veel maatschappelijke onrust. Vanwege de aardbevingen zelf en vanwege de wijze waarop de overheid op de aardbevingen reageert. Er is ook veel onrust over de kennis waarop de overheid haar beleid baseert. Dat is een goede reden om een open dialoog over die kennis te organiseren, tussen wetenschap, bestuur en samenleving.

De Nationaal Coördinator Groningen verzocht het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen van de Rijksuniversiteit Groningen die dialoog te ontwerpen en te organiseren. Om onafhankelijkheid te borgen laat de universiteit deze taak aan ons. De universiteit zorgt voor een evaluatie en reflectie.

Dit is de vijfde ‘open dialoog’ in de afgelopen jaren. Men spreekt ook wel over ‘critical reviews’. Deze critical review als thema: de benutting van kennis in de versterking.

Door de coronacrisis kreeg de critical review dit keer een andere vorm dan anders. We legden eerst een serie individuele interviews af en toetsten vervolgens onze bevindingen in breder verband. Dat laatste deden we in twee open dialogen tussen de eerdere gesprekspartners, aangevuld met enkele andere belanghebbenden[1].

Hieronder doen we verslag van deze critical review. Daarbij doen we zoveel mogelijk recht aan hetgeen is gezegd en bediscussieerd. Tenzij anders is aangegeven bestaat consensus over wat geschreven staat onder de deelnemers aan deze open dialoog.

Het verslag is aangevuld met stiftgedichten van dichter Dorien Dijkhuis. Zij liet zich inspireren door een aantal pagina's uit documenten over de versterking. Uit die pagina's koos ze zorgvuldig letters en woorden, die samen de gedichten vormen die in dit verslag te vinden zijn.

1 In de bijlage staat een overzicht van de deelnemers.

Voorwoord

Voor u ligt het [redacted] Het [redacted] is [redacted] een heldere [redacted] mogelijk veilig kunnen wonen.

[redacted] Wonen heeft Nationaal Coördinator Groningen in de zomer [redacted] gewerkt aan de vertaling [redacted] de [redacted] Samen zorgen we voor [redacted] twee belangrijke ingrediënten: [redacted] we [redacted] wachten [redacted] op [redacted] gen. [redacted] en [redacted] we [redacted] wacht [redacted] gen, [redacted] vloed [redacted] jaar over het [redacted]

[redacted] zodat Groningers in het aardbevingsgebied weer veilig [redacted] nen!

Geïnspireerd door Veiligheid voorop en de bewoner centraal. Plan van Aanpak Mijnraadadvies. Nationaal Coördinator Groningen, 13 november 2018 (pagina 2).

Kennis en de versterking

De overheid wil de veiligheid van de bewoners in het Groningse aardbevingsgebied bij toekomstige aardbevingen garanderen. Daartoe moeten alle panden worden versterkt waarvan de bewoners een hoger risico lopen dan wettelijk is toegestaan. Dat vergt kennis van de seismische dreiging, dat vergt kennis van de bouwkundige kwaliteit van de woning, dat vergt inzicht in de bouwkundige maatregelen die het risico van het pand voldoende kunnen verlagen en dat vergt een aannemer die die maatregelen kan uitvoeren. Het beleid onderscheidt vijf stappen in het hele proces:

Stap 1 HRA

Periodiek berekent de NAM met het HRA-model de kans op aardbevingen en de sterkte daarvan.[2] Het HRA-model maakt een inschatting van het **aantal** gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm (de kans dat de bewoner komt te overlijden als gevolg van een aardbeving van 1 op 100.000 per jaar) voldoet. Ook wordt geschat **welke** panden in het aardbevingsgebied een (licht) verhoogd risico lopen. HRA staat voor Hazard and Risk Assessment: analyse van dreiging en risico.

2 TNO staat met een eigen model klaar om deze taak van de NAM over te nemen.

Stap 2 ***de opname***

De gemeente geeft aan de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) de opdracht om te bepalen of de panden met een (licht) verhoogd risico versterkt moeten worden. Daartoe vindt eerst de zogenaamde opname plaats: de feitelijke staat van het pand wordt opgenomen.

Stap 3 ***de beoordeling***

Met de gegevens van de opname berekenen ingenieursbureaus op basis van modellen hoe groot het risico in de woning feitelijk is en welke maatregelen dat risico zodanig kunnen ondervangen dat de veiligheid weer is gegarandeerd. De NCG adviseert welk beoordelingsmodel moet worden gebruikt. Het beoordelen kost veel geld. Om die reden schrijft de NCG soms een simpeler model voor als de situatie dat toelaat.

Stap 4 ***de vaststelling***

De NCG stelt samen met de eigenaar van de woning vast welke maatregelen moeten worden uitgevoerd. De kosten van de verbouwing worden gedragen door de NCG. De eigenaar kan voor eigen kosten andere wensen inbrengen.

Stap 5 ***de uitvoering***

Bouwers (aannemers) voeren de plannen uit. Om het tekort aan bouwers op te vangen hebben partijen een Bouwakkoord gesloten. Aanbestedingen zorgen voor vertragingen.

Het is duidelijk dat met name theoretische technologische kennis bij de versterking een grote rol speelt. Deze kennis wordt zowel benut bij het onderzoek naar de seismische dreiging en de risico's die daardoor mogelijk ontstaan (de HRA), als bij de modellen waarmee de werkelijke veiligheidsrisico's van individuele panden worden berekend. Bij die beoordeling worden dezelfde **dreigingskaarten** gebruikt als in de HRA.

Uit elk gesprek komt naar voren dat het proces van de versterking in de praktijk uiterst traag verloopt. Vele pogingen om daarin verandering te brengen, hebben tot op heden weinig opgeleverd. De oorzaken van de stroperigheid van het proces zijn nog steeds niet goed vastgesteld. Wel maken de gesprekspartners duidelijk dat het herhaaldelijk veranderen van het regime, van de spelregels, zeer vertragend werkt. Nog afgezien van de vele instanties die erbij betrokken zijn. En hoe langer burgers moeten wachten, hoe groter hun wantrouwen.

De slotconclusie van deze critical review is dat al die modellen en het voortdurende zoeken naar betere modellen en betere voorspellingen een versnelling van het proces uiteindelijk onmogelijk maken. Voordat we bij die conclusie belanden, bekijken we eerst hoe **bruikbaar** de aanwezige kennis is en hoe goed de kennis bij de versterking wordt **gebruikt**.

De bruikbaarheid van de kennis

Om iets zinnigs te kunnen zeggen over de benutting van kennis in de versterking moeten we eerst vaststellen hoe bruikbaar de beschikbare kennis is. Of kennis bruikbaar is valt in twee vragen uiteen:

- Hoe **goed** (valide, betrouwbaar, gedegen onderbouwd) is de kennis?
- Hoe **geschikt** is de kennis voor het doel waarvoor het wordt gebruikt?

Als je die vragen aan onze gesprekspartners voorlegt, ontstaat het volgende beeld.

Hoe goed is de de HRA (stap 1)

Volgens deskundigen is het HRA-model ‘het beste wat we hebben’. Wat ze daar precies mee bedoelen is niet helemaal duidelijk. Soms zegt een deskundige: ‘we halen tegenwoordig wel de 80%.’ Maar waarvan? Zolang we dat niet weten kan ‘het beste wat we hebben’ ook 60% zijn. Of 40%. Of 20%. Voor een scherper beeld moet het volgende worden meegewogen.

- Tijdens een eerdere critical review naar de dreigingskaarten (PGA-kaarten) bleek er geen overeenstemming te bestaan onder de deskundigen over de voorspellende kracht van die dreigingskaarten[3]. Deze dreigingskaarten vormen de basis van het HRA-model.

- Als een model iets wil zeggen over het veiligheidsrisico van bestaande panden is kennis nodig over welke panden op welke plek staan en hoe stevig ze zijn. Maar dat databestand met kenmerken van alle betrokken woningen in het gebied is volgens de deskundigen nog verre van compleet.

- Met het HRA-model wordt periodiek het veiligheidsrisico van alle gebouwen in het aardbevingsgebied bepaald. Het is, ook voor nauw betrokken deskundigen, moeilijk te begrijpen dat de uitkomsten van die verschillende HRA-runs zulke grote verschillen vertonen. Uit de voorlaatste analyse bleek dat circa 5500 adressen een (licht) verhoogd risico liepen.
  Uit de laatste analyse, waarin rekening werd gehouden met het stoppen van de aardgasproductie in 2023, bleek dat slechts enkele honderden panden (vooral boerenschuren) een (licht) verhoogd risico liepen. Het is logisch dat de veiligheid toeneemt als de gaskraan steeds verder wordt dichtgedraaid. Maar het is niet logisch dat veel panden het ene jaar wel en het andere jaar niet als onveilig worden aangemerkt. Deelnemers gaven ook voorbeelden van bewoners die al jaren in een gestut pand wonen en op basis van het HRA-model geen verhoogd risico lopen. Dat stuit op onbegrip.

3 Derksen W, Gebben M. Verslag Critical Review #2. Over de ontwikkeling, inhoud en toepassing van dreigings- en risicokaarten. 2018. www.rug.nl/sustainable-society/research/earthquakes/critical-reviews/critical-review-dreigings-en-risicokaarten.pdf

Alle gesprekken roepen vooral één conclusie op: het HRA-model is niet alleen ‘het beste is wat we hebben’, maar ook een onvolledig model.

Hoe bruikbaar is de HRA (stap 1)

Hoe goed of slecht ook, er is onder onze gesprekspartners consensus dat het HRA-model niet geschikt is voor de versterking. Het model is ontwikkeld en bedoeld om een schatting te maken van de risico’s van de gaswinning en de veiligheid van de regio: bij elke vergunningaanvraag moest de NAM een dergelijke analyse voorleggen.

Het model is niet ontwikkeld om uitspraken te doen over de veiligheid van concrete woningen. Het doet in feite ook alleen uitspraken over typen woningen in een bepaald gebied. Simpel gezegd: het gaat ervan uit dat er in het Groningse land slechts vijf typen woningen voorkomen. Nergens baseert het model zich op de feitelijke staat van de woning. Sterker nog: het HRA-model gaat uit van de assumptie dat alle woningen in goede staat verkeren. En dat is het laatste wat men van het woningbestand in het aardbevingsgebied kan zeggen. Alle woningen hebben geleden onder de bevingen en onder de bodembeweging ten gevolge van de gaswinning.

Onweersproken blijft dan ook de uitspraak van een van de hoofdrolspelers van de versterking tijdens een van de dialogen: ‘De HRA kan niet worden toegepast op de echte wereld.’

De deelnemers zouden het, naar eigen zeggen, niet betreuren als er geen HRA meer zou zijn. Maar omdat de NAM voor zijn vergunning elk jaar een risico-inschatting moet maken en daarvoor de HRA gebruikt, verschijnen er steeds weer nieuwe cijfers over de veiligheidsrisico's en een nieuwe lijst van panden met een (licht) verhoogd risico. Mede daardoor blijft het HRA-model het debat over de versterking domineren.

Hoe goed zijn de beoordelingsmodellen (stap 3)

Ingenieurs voeren de gegevens van een bepaald huis in in een model. Als het model aangeeft dat het huis niet veilig is, voegen de ingenieurs net zo lang maatregelen toe tot het model aangeeft dat de woning wel veilig is. Die maatregelen zijn in feite het 'versterkingsadvies'. Ingewikkeld is dat de ingenieurs niet allemaal hetzelfde model gebruiken om de veiligheid van concrete panden te beoordelen.

Hoe goed zijn de modellen waarmee de ingenieurs de veiligheid van concrete panden beoordelen? Het blijkt dat die beoordelingen grote variaties kennen. Er wordt zelfs gesproken over een verschil van een factor 2 tot een factor 10. Zeg maar: in het ergste geval adviseert de ene ingenieur om 10 keer zoveel te vertimmeren als de andere.

Deelnemers zijn het erover eens dat de variaties in uitkomsten worden veroorzaakt doordat de ingenieurs verschillende modellen gebruiken

en dezelfde modellen op een andere manier hanteren. Het maakt dus nogal uit met welk model welke ingenieur op welk moment een specifiek huis doorlicht. Of, zoals een zeer betrokken bestuurder zegt: ‘Beoordelingen zijn een black box voor mij. Absoluut ongrijpbaar.’

Uit de interviews en dialogen destilleren we drie oorzaken van deze grote verschillen in de uitkomsten:

- Ten eerste zijn de maatregelen en technieken om panden te verstevigen onvoldoende gevalideerd. Er bestaat wel een catalogus van zo’n 130 technische maatregelen, maar daarvan zijn er ‘niet meer dan 20 bewezen’. Denk aan het gebruik van staalconstructies. Denk aan het gebruik van bredere balken. Het is onduidelijk hoeveel maatregelen uit die catalogus desondanks worden gebruikt.

- Ten tweede verandert de NPR (Nationale Praktijkrichtlijn) voor de (her)bouw van woningen, als de dreigingskaarten veranderen. Maar omdat men pand voor pand beoordeelt en niet straat voor straat, dreigt al snel dat voor één straat meerdere versies van de NPR worden gebruikt, waardoor de beoordelingen sterk kunnen verschillen. Overigens is dat ook de reden waarom men soms bewust werkt met verouderde NPR’s, om de verwarring onder de bevolking niet nog groter te maken.

- Ten derde worden de laatste tijd, om het proces te versnellen, vaker simpelere modellen gehanteerd. Omdat de veiligheidsmarges bij simpelere modellen groter zijn, leidt dat tot uitgebreidere versterkingen en dus hogere uitvoeringskosten, waarmee de financiële winst van de simpelere beoordeling weer (deels of geheel) teniet wordt gedaan.

Op de kwaliteit van de beoordelingen valt volgens veel gesprekspartners dus nog af te dingen.

Hoe bruikbaar zijn de beoordelingsmodellen (stap 3)

Wie meent dat alle woningen in het aardbevingsgebied moeten worden versterkt, kan redelijk positief zijn over de beoordelingen. De gesprekspartners vertellen ons dat op basis van veel modellen, en zeker bij een model als GSAT, het advies bijna altijd luidt: het pand moet worden versterkt. Ook als er volgens de HRA geen sprake was van een (licht) verhoogd risico (en er dus geen reden was voor versterking). Dat sluit aan bij de constatering dat alle onderzochte panden nog steeds moesten worden versterkt (zij het met iets minder zware maatregelen), nadat de eisen in de NPR tussen 2015 en 2018 voor Groningen waren verlaagd omdat er minder gas zou worden gewonnen.

Om het cru te zeggen: het maakt niet zoveel uit wat je erin stopt, het pand moet altijd worden versterkt. Dat is overigens niet onlogisch omdat het om bouwnormen gaat die bijvoorbeeld ook voor nieuwe woningen gelden. Oudere panden zullen altijd moeten worden versterkt om aan die eisen te voldoen. Of ze nu in Groningen staan of in Den Haag.

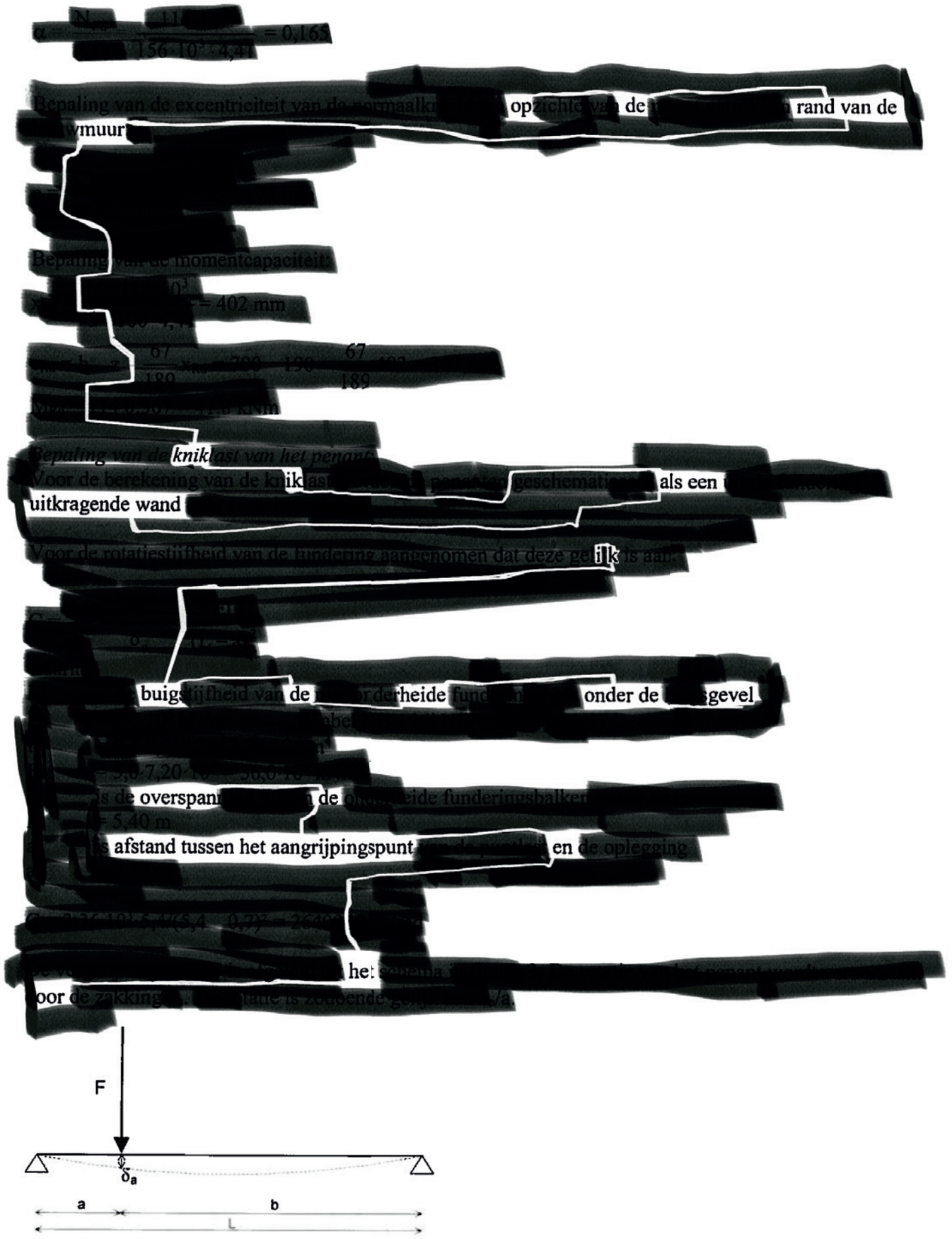
Zo is het voor velen ook nog maar de vraag of het aantal te versterken panden drastisch zal afnemen als de NPR wordt gebaseerd op de nieuwste dreigingskaart. Terwijl de laatste HRA-run met diezelfde dreigingskaart juist een drastische afname te zien gaf van het aantal panden met een verhoogd risico (in vergelijking met de voorlaatste de run).

Verschil tussen HRA en beoordelingsmodellen

Onze gesprekspartners begrijpen dit verschil tussen de uitkomsten van het HRA-model en de uitkomsten van de beoordelingsmodellen overigens heel goed. De HRA gaat er (theoretisch) vanuit dat alle panden in goede staat verkeren. Terwijl de beoordelingen zijn gebaseerd op de feitelijke staat van de panden, inclusief alle schade die de gaswinning heeft veroorzaakt. De schade van de bevingen is in de HRA dus niet meegenomen en in de beoordelingen van de ingenieurs juist wel.

Dit is een opvallende conclusie. Beleidsmatig wordt immers een scherp onderscheid gemaakt tussen **schadeafhandeling** en **versterking**. De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen houdt zich bezig met de afhandeling van schade en de NCG houdt zich bezig met de versterking. In theorie is er dus een onderscheid tussen herstel (schade) en preventie (versterken). Terwijl uit de gesprekken blijkt dat veel panden vooral een versterkingsadvies krijgen **omdat** ze door de gaswinning schade hebben opgelopen. Men concludeerde: in de praktijk richt schadeherstel zich vooral op zichtbare schade, met vaak cosmetische oplossingen, en gaat de versterking vooral over het herstel van meer fundamentele schade aan de woningen.

Het onderscheid tussen versterking en schadeherstel lijkt dus slechts theoretisch.



Geïnspireerd door NPR 9998, Rekenvoorbeeld Steenconstructies, Bijlage G, Adviesbureau ir. J. G. Hageman B.V., 17 oktober 2018 (pagina A-6)

De toepassing van de kennis

Naast de bruikbaarheid van de kennis ging het in deze critical review over de manier waarop de kennis wordt toegepast. Zou onbruikbare kennis toch gebruikt worden?

We legden de deelnemers de stelling voor dat de HRA in de praktijk vooral een **rituele** rol vervult, voor de gemeenten, voor de NCG en zeker voor de burgers. Zij ondersteunen deze stelling (zij het dat een aantal de stelling wilde aanscherpen met de woorden: sinds de eerste batch).

Waarom vervult de HRA vooral een rituele functie? Voor iedereen is het contrast natuurlijk groot: de NCG gaat uit van 26.000 mogelijk te versterken panden, terwijl volgens de laatste HRA-run nog maar enkele honderden panden, waaronder veel boerenschuren, een (licht) verhoogd risico lopen.

Vanwaar dan toch die lijst met 26.000 panden? Simpel: het gaat ten eerste om alle panden die ooit uit een HRA kwamen met het predicaat '(licht) verhoogd risico'. Dat zijn er, inclusief correcties van onverklaarbare uitkomsten, 18.000. Zo worden vanaf de eerste HRA-run alle voorspellingen door de jaren heen bij elkaar opgeteld, in plaats van de meest recente voorspelling te volgen. De lijst van mogelijk te versterken

panden wordt dus nooit korter, slechts langer. Omdat burgers niet zullen begrijpen (en geloven) dat alleen door het opnieuw maken van de sommen hun huis, dat vorig jaar nog onveilig was, inmiddels weer geheel veilig is. En dat terwijl men weet dat de verschillen tussen de ene en de andere HRA-run zelfs door deskundigen vaak niet worden begrepen.

Maar ook die 18.000 woningen, die optelsom van alle voorspellingen, zijn lang niet altijd uit te leggen en staan soms haaks op de beleefde werkelijkheid. Zo komen flink gestutte panden niet op de lijst voor en oogt het in sommige straten volstrekt willekeurig welke panden wel en welke niet op de lijst staan. Om die reden hebben NCG en gemeenten zo'n 8.000 panden toegevoegd aan de lijst van mogelijk te versterken panden. De NCG geeft aan dat dit volgens heldere criteria is verlopen. De overige gesprekspartners geven aan geen idee te hebben op grond welke criteria NCG en gemeenten die panden heeft toegevoegd.
Hoe dan ook is het resultaat dat 26.000 panden moeten worden beoordeeld.

Uiteindelijk beslissen de gemeenten welke panden worden opgenomen en worden beoordeeld. Men communiceert dat de uitkomst van de HRA bepalend is voor de prioritering van de gemeenten. Maar gemeenten hebben ook andere prioriteiten. Ze hebben (met goede redenen) bijvoorbeeld een grote voorkeur om gebiedsgericht te werken in plaats van pand voor pand aan te pakken. En dan bepaalt niet de uitkomst van

de HRA de prioriteiten van de gemeente, maar bepalen de prioriteiten van de gemeenten welke panden alsnog aan de lijst van mogelijk te versterken panden worden toegevoegd.

De conclusie dat de HRA in de praktijk vooral een rituele functie vervult, behoeft volgens onze gesprekspartners op één punt wel nuancering. Elke nieuwe HRA leidt namelijk wel tot nieuwe onrust onder bestuurders. Vooralsnog levert elke HRA een nieuwe dreigingskaart op, waardoor discussie ontstaat over de vraag of de NPR moet worden aangepast aan de nieuwe dreigingskaart. Als de NPR werkelijk wordt aangepast ontstaat weer de vraag welke versie van de NPR in welke gevallen moet worden gebruikt. En moeten ingenieursbureaus zich de nieuwe NPR eigen maken. Dat kost met name de kleinere bureaus veel moeite. In ieder geval leidt elke HRA tot heel veel vertraging. En die vertraging is reëel en niet ritueel.

De versterkingsadviezen die de uitkomst zijn van de **beoordelingen** worden, in tegenstelling tot de uitkomsten van de HRA, wel degelijk gebruikt. Maar de kosten van de beoordelingen zijn zo disproportioneel dat het de vraag is of deze manier van beoordelen moet worden gecontinueerd. De beoordelingen door de ingenieursbureaus kosten tussen € 10.000,- en € 100.000,-, bij huizen die vaak niet meer dan 1 tot 2 ton kosten. De kosten zijn met name pijnlijk hoog bij een advies om over te gaan tot sloop-nieuwbouw, wat vaak voorkomt.

Ondanks alles blijft die theoretische technologisch kennis allesbepalend bij de versterking. Terwijl uit de dialogen blijkt dat wel degelijk meer kennis kan worden gebruikt.

Het valt de gesprekspartners bijvoorbeeld op dat het HRA-model en de beoordelingsmodellen niet met **praktijkkennis** worden aangevuld. Kennis over feitelijke schade (of over het ontbreken van schade bij een bepaalde sterkte van de trillingen) wordt niet gebruikt om de modellen te verbeteren. Kennis over de woningen die door inspecteurs wordt opgedaan bij de beoordeling wordt, tot verrassing van sommige deelnemers, niet gebruikt om de modellen te verbeteren. Terwijl die informatie de gebouwendatabase die ten grondslag ligt aan de HRA enorm zou kunnen verrijken.

Er is meer zinvolle kennis waarvan de deelnemers aangeven dat die geen rol lijkt te spelen bij de versterking. Uit al het sociaal-wetenschappelijke onderzoek dat in de laatste jaren in het bevingsgebied is uitgevoerd wordt nauwelijks geput. Dat zou misschien het besef hebben bijgebracht dat het belangrijk is om bewoners mee te nemen in al die technische discussies. Culturele kennis over de bouw van dorpen lijkt nauwelijks een rol te spelen. Dat zou misschien het besef hebben bijgebracht dat dorpen onderdeel zijn van het culturele erfgoed en dat maatregelen bij dat erfgoed moeten aansluiten.
Ook lijkt nauwelijks te worden geleerd van pilots die steeds worden opgestart of gebruik te worden gemaakt van de kennis over dorps-

en wijkvernieuwing die eerder en elders is opgedaan. Evenzo geven gesprekspartners aan dat veel bouwers nog te weinig kennis hebben om de versterking daadkrachtig ter hand te nemen.

Dat is het contrast bij de versterking: er wordt heel veel besproken, bepaald en besloten op basis van (theoretisch-technische) kennis die onvoldoende is, terwijl alle andere kennis nauwelijks wordt benut.

Geïnspireerd door Advies over de versterkingsopgave en de versnellingsmaatregelen, Tussentijdse voortgangsrapportage van het Staatstoezicht op de Mijnen, 29 januari 2020 (pagina 10)

Het systeem en de burger

In de critical reviews worden we tot nu toe vaak geconfronteerd met het conflict tussen de systeemwereld van het beleid en de leefwereld van de burgers. Zo opvallend als de kloof tussen beide in de versterking is, zagen wij en onze gesprekspartners het niet eerder. Inderdaad, de sociologische kennis die over dat fenomeen van het conflict tussen de systeem- en de leefwereld bestaat zou men hier goed kunnen gebruiken.

In de wereld van beleid vraagt een rechtvaardige aanpak vaak om maatwerk, terwijl het bestuur gehouden is aan regels waarin voor echt maatwerk vaak geen plek is. Wat goed is voor de leefwereld van burgers botst met de systeemwereld van het recht.

In de wereld van de kennis zien we vaak een vergelijkbare spanning. Onderzoek leidt alleen tot algemene conclusies en krijgt geen grip op de individuele gevallen, panden en burgers. Die generieke kennis past heel goed bij de systeemwereld en individuele gevallen, panden en burgers horen bij de leefwereld.

Het conflict tussen systeem- en leefwereld doet zich overal voor. Een dergelijk conflict is ook onvermijdelijk in onze samenleving. Gelukkig

zijn we vaak slim genoeg om de twee werelden met elkaar te verbinden en zo nog vaak een heel acceptabele uitkomst te bereiken.

Bij de versterking blijven deze twee werelden echter opvallend gescheiden. Het lijken bijna twee parallelle werelden. Aan de ene kant de systeemwereld van beleid, wetgeving en technische kennis, met zijn heldere orde van HRA, via opname, beoordeling en vaststelling naar uitvoering. Aan de andere kant een leefwereld waarin nauwelijks meters worden gemaakt en burgers er volgens onderzoek van de RUG, 'geen jota' meer van snappen. Natuurlijk raken die twee werelden elkaar zo af toe. Maar juist op de raakvlakken wordt zichtbaar hoe ver die twee werelden uit elkaar kunnen lopen:

- Ten eerste is het onvolledige systeem van de HRA, dat uitgaat van een typologie van woningen, die schijnbaar allemaal in goede staat verkeren, opgelost door alle woningen nog eens individueel te laten beoordelen.

- Ten tweede zijn alle grote verschillen in de uitkomsten van de HRA opgelost door alle panden die ooit het predicaat 'verhoogd risico' of 'licht verhoogd risico' hebben gekregen toe te voegen aan de lijst van 'mogelijk te versterken panden', ook als ze in een volgende run dat predicaat niet meer kregen. En door de NCG en gemeenten onder de term 'verrijking' op eigen gezag woningen te laten toevoegen die, terwijl het model anders aangaf, in de praktijk wel degelijk risicovol leken.

- Ten derde is het opdrachtgeverschap voor de versterking bij de gemeenten belegd. Daar is het draagvlak voor de HRA nog geringer dan bij de NCG. Gemeenten staan dichter bij de leefwereld en worden wellicht nog meer dan bewonersparticipanten van de NCG geconfronteerd met de wanhoop van de burgers. Bovendien werken gemeenten graag gebiedsgericht en niet projectgericht.

- Ten vierde worden op eenzelfde moment verschillende versies van de NPR gebruikt. Dat leidt tot gedoe en onbegrip, bijvoorbeeld wanneer de woning van de ene buur op basis van NPR 2015 is beoordeeld en die van de andere buur op basis van NPR 2018.

Een grote kloof

Zo gaat het vaak. Het systeem kan niet zonder de leefwereld en de leefwereld niet zonder het systeem. Op het grensvlak van beide worden verbindingen gemaakt en sluipwegen gevonden, zodat er uiteindelijk kan worden bestuurd.

Maar bij de versterking is die aansluiting niet gevonden. De kloof tussen het systeem en de wereld van de bewoners is te groot. Ze zitten elkaar volgens de deelnemers zelfs stevig in de weg:

- De systeemwereld leidt ertoe dat onwaarschijnlijk hoge kosten worden gemaakt. Dit geldt voor de HRA, voor de opname van woningen en voor de beoordeling van woningen (tussen €10.000 en € 100.000 per woning). Het hele proces vergt bovendien zoveel van ambtenaren en van bestuurders dat het geld dat aan de werkelijke versterking van huizen wordt uitgegeven **in geen enkele verhouding** meer staat tot de kosten van alleen al de voorbereiding van die versterking. En dat is wellicht ook de reden dat niemand al die kosten bij elkaar durft op te tellen.

- Schadeherstel en versterking lopen beide niet goed: het eerste proces is te cosmetisch, het tweede is te veel op de veiligheidsnorm gericht. Feit is ook dat er in een willekeurige maand nog steeds 1000 schades worden gemeld (mei 2020).

- Het systeem ontwricht gemeenschappen en dorpen: er heerst onzekerheid en ongelijkheid. De burgers snappen er ‘geen jota meer van’. Of, zoals een bestuurder zei: ‘De wijze waarop de versterking plaatsvindt heeft bij de bevolking tot meer ellende geleid dan de aardbevingen zelf.’

- **Dan het belangrijkste punt: de versterking van de woningen en al die andere panden in het Groningse aardbevingsgebied wil maar niet op gang komen. Elk jaar wordt een mooie planning gemaakt en recentelijk is weer gekozen voor een versnellingsaanpak, maar**

van versnelling is nog steeds geen sprake. Tot en met het eerste kwartaal van 2020 zijn 1025 woningen versterkt. In de eerste drie maanden van 2020 waren dat er 11.

Gelukkig is er een voorbeeld van hoe er toch verbinding kan worden gemaakt met de leefwereld: Krewerd. Daar slaagt men er voorlopig wel in om samen te werken en vaart te maken met de versterking en de verbetering van het dorp. In Krewerd wordt het systeem het systeem gelaten. Er wordt gewerkt zonder HRA en zonder rekenmodellen voor individuele beoordelingen. De bewoner wordt hier wel centraal gesteld.

Terwijl de burger in de normale procedure op zijn best een versterkingsadvies krijgt waarvan hij de inhoud meestal niet kan duiden, krijgt de burger in Krewerd een architect en een constructeur toegewezen. Met zijn drieën nemen ze de stand van de woning op en met zijn drieën beslissen ze wat er moet gebeuren om weer een gezonde woning te krijgen. De NCG heeft aan de plannen reeds goedkeuring verleend en binnenkort zal de versterking in Krewerd een aanvang nemen.

Men erkent in Krewerd, zoals ons werd verteld, dat risico's worden genomen, omdat wellicht onvoldoende bekend is over de dreiging van aardbevingen op deze plek en de risico's die die bevingen met zich meebrengen. Maar men pareert met reden dat al die modellen die risico's geenszins wegnemen. En ze zijn waarschijnlijk sneller en

goedkoper uit. En het belangrijkste: de bewoners van de huizen waar het om draait hebben de regie.

Natuurlijk is het nog te vroeg om ‘Krewerd’ als belangrijk omslagpunt in de versterking te zien. Maar het is opvallend hoeveel enthousiasme er tijdens de dialogen is over hoe er in Krewerd wordt gewerkt. Zonder HRA, zonder beoordelingsmodellen, en met een grote betrokkenheid van de bewoners. Een aanpak die geheel aansluit bij de leefwereld van het dorp.

De toekomst

‘Kennis is dodelijk voor de versterking’. Die ene uitspraak van een bestuurder tijdens een van de dialogen was geen voorbeeld van parlementair taalgebruik en was wellicht ook iets te sterk, maar hij was wel heel treffend. Door de technologische kennis (in HRA en beoordelingsmodellen) zo centraal te stellen is de versterking nog steeds niet op gang gekomen. En is de verhouding tussen kosten en baten volledig zoek geraakt.

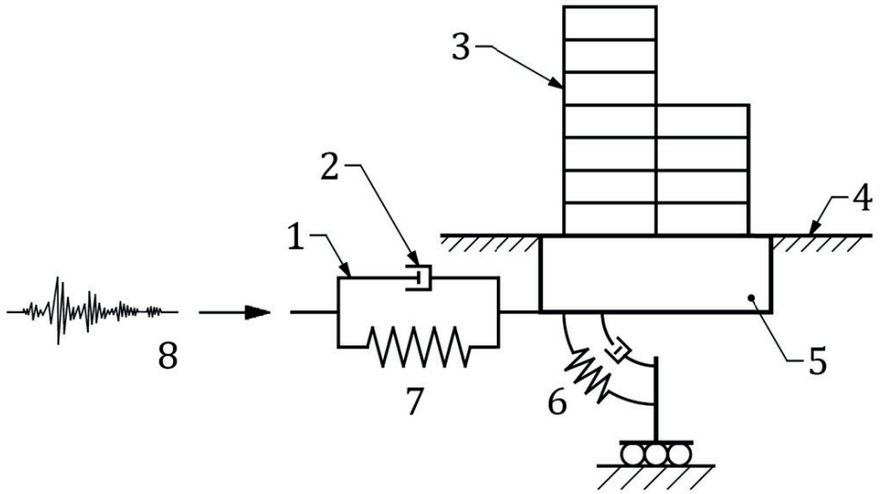
Bovendien lijkt niemand in staat te zijn om de zaak werkelijk te keren. Er wordt veel vergaderd, op elk niveau. Er wordt veel gelobbyd, maar steeds over een ander detail. Zoals over de vraag of de NPR 2018 moet worden vervangen door de NPR 2020. En zo ja, voor welke woningen? Enzovoorts. En er wordt vooral veel gerekend.

En in al die gesprekken komen de politieke gevoeligheden altijd weer aan bod. Dat Groningen zich tekort gedaan voelt. En het wantrouwen. Dat Haagse politici al jaren roepen dat het nu echt opgelost wordt, dat het zelfs crisis is. Het antwoord wordt aan één van onze dialoogtafels hardop uitgesproken: ‘Van een crisisaanpak, zoals we die inmiddels van de coronacrisis kennen, is hier geen enkele sprake’.

Daarentegen is er continu onenigheid over de aanpak. En onenigheid werkt vooral vertragend en verlammend.

Twee uitspraken van deelnemers aan de critical review schetsen dit beeld heel goed: ‘Ergens zijn we in een wereld terecht gekomen waarin we zelf creëren dat dit netwerk in stand wordt gehouden’ en ‘Het is een moeras.’ Het pijnlijke is dat de twee citaten door niemand werden weersproken. Het was de spijker op de kop. En het was zoals wij het in al die gesprekken hebben ervaren.

Het is duidelijk dat er iets moet gebeuren. Veel panden zijn door al die trillingen en door de bodemdaling, ten gevolge van de gaswinning, verzwakt. Dat verandert niet door een andere dreigingskaart te gebruiken. Dat verandert niet door een nieuwe NPR. Dat verandert niet door het HRA-model te verbeteren. Het antwoord kan alleen van de politiek komen. De politiek zal een stap moeten zetten die de zoveelste uitkomsten van het zoveelste model overstijgt.



Geïnspireerd door Nederlandse Praktijkrichtlijn NPR 9998+C1, NEN, februari 2020 (pagina 165)

Bijlage: deelnemers

Hieronder staat op alfabetische volgorde een overzicht van de gesprekspartners. Het verslag is een weergave van alle interviews en gesprekken tezamen. Geen van de conclusies, bevindingen of uitspraken kunnen worden herleid tot een van deze deelnemers.

Ans Bekkering-Scheuter	strategisch adviseur Nationaal Coördinator Groningen
Gerard Beukema	burgemeester Gemeente Delfzijl)
Henk Mulder	gemeentesecretaris/ algemeen directeur Gemeente Midden-Groningen
Ipo Ritsema	secretaris Kennisprogramma Effecten Mijnbouw
Jan Rinse van der Wal	bouwkundig projectmanager KPMS
Jelle Pama	programmaleider BuildinG

Jinko Rots	senior beleidsadviseur gaswinning en projectleider onafhankelijke raadsman, Gemeente Loppersum)
Mayke Zandstra	zelfstandig projectleider in dorpen en wijken
Raphaël Steenbergen	TNO en Universiteit Gent, lid van de NPR 9998 commissie
Roelien Kamminga	programmadirecteur Groningen Versterken en Perspectief, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Susan Top	secretaris Groninger Gasberaad
Theo Adema	programmamanager versterking Delfzijl, Acantus
Theodor Kockelkoren	inspecteur-generaal Staatstoezicht op de Mijnen
Tom Postmes	hoogleraar sociale psychologie Rijksuniversiteit Groningen
Willem Smink	onafhankelijk voorzitter experiment Krewerd

Colofon

Auteurs
Wim Derksen
Mariëlle Gebben

In opdracht van
Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen,
Rijksuniversiteit Groningen

Stiftgedichten
Dorien Dijkhuis

Vormgeving
Peter Boersma

© Wim Derksen, 2020
© MRLL, 2020