



Staatstoezicht op de Mijnen
Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 24037 2490 AA Den Haag

Naam

F

Erv

Staatstoezicht op de Mijnen

Bezoekadres

Postadres

Datum 20 november 2019

Betreft advies t.a.v. gebouwen in batch 1581 met normaal risicoprofiel

Ons kenmerk

Uw kenmerk

NCG / 19270654

Bijlage(n)

Geachte heer

Op 8 november 2019 vroeg u mij advies te geven over uw besluit om de gebouwen uit batch 1581 met een normaal risicoprofiel in uitvoering te nemen op basis van de versterkingsadviezen die in het verleden zijn gemaakt. In deze brief leest u mijn advies en een toelichting daarop.

Conclusie

Ik kom tot de conclusie dat het nu in uitvoering nemen van de gebouwen uit batch 1581 met een normaal risicoprofiel (conform de beoordeling op basis van NPR2015) de veiligheid ten goede komt. De gebouwen hoeven voor de veiligheid dus niet herbeoordeeld te worden. In deze brief beoordeel ik de methode waarop de steekproef is uitgevoerd, de wijze waarop de herbeoordeling van individuele gebouwen is uitgevoerd en de afweging die de NCG maakt tussen zo goed mogelijk prioriteren enerzijds en snelheid van de versterking anderzijds. Ten slotte geef ik enkele suggesties die behulpzaam kunnen zijn bij de communicatie over dit besluit en bij toekomstige werkzaamheden.

Is de steekproef voldoende goed uitgevoerd?

SodM heeft kennis genomen van het onderzoek dat de technische commissie van de NCG heeft laten uitvoeren. Op basis van de resultaten die op dit moment beschikbaar zijn, heeft SodM geen opmerkingen ten aanzien van de representativiteit van de steekproef. De uitkomsten tonen aan dat de steekproef representatief is voor de groep niet-risicovolle panden in de batch 1581, zowel als het gaat om het type gebouw als om de locatie van het gebouw.

Specifiek zijn de gebouwen die deel uitmaken van de steekproef vergeleken met de bouwtypologie van de HRA2019 v6. De meest voorkomende bouwtypologieën van de HRA2019 v6 maken ook deel uit van de 181 geanalyseerde adressen binnen batch 1581. Dit betekent dat er geen significante verschillen zullen optreden ten aanzien van de typologie-gerelateerde resultaten als de technische commissie de rest van gebouwen uit batch 1581 met een normaal risicoprofiel ook zou onderzoeken. Daarnaast is onderzoek gedaan naar de locatie van de gebouwen die deel uitmaken van de steekproef. De uitkomst daarvan is dat de gebouwen die deel uitmaken van de steekproef in gebieden staan waar het risico in 2018 ten opzichte van 2015 het sterkst is verminderd.

Zoals de technische commissie van de NCG constateert zullen de verschillen ten gevolge van de herbeoordeling hierdoor mogelijk overschat worden. Dit verstevigt het voorgenomen besluit van de NCG.

Deelconclusie SodM: hoewel het SodM ontbrak aan tijd om een volledige eigen analyse te maken, lijkt de opzet van de steekproef voldoende representatief.

Zijn de individuele gebouwen in de steekproef op correcte wijze herbeoordeeld?

Juist met het oogmerk om de nog zeer grote groep uit te voeren beoordelingen met grotere snelheid te kunnen uitvoeren dan voorheen, is een versimpelde en daarmee snellere beoordelingsmethode ontwikkeld: de GSAT-methode (Groningen Seismic Assessment Tool).¹ De technische commissie van de NCG heeft deze methode reeds in een eerdere fase in detail beoordeeld en goed bevonden. De GSAT-methode is dus een andere methode dan gebruikt is bij de oorspronkelijke beoordeling. Aan te tekenen is dat binnen de GSAT een versterkingsmodule beschikbaar is, waarbij de uitkomsten afhangen van de versterkingskeuze van de gebruiker. Dat neemt niet weg dat de gebruikers handmatig hebben kunnen putten uit catalogus zoals die ook bij de vorige methode gebruikt is. De gebruikers zijn in dit geval de ingenieurs die de versterkingsadviezen opstellen. De uitkomsten van herberekeningen op basis van de voorgestelde versterkingen zijn niet in detail geanalyseerd, maar de technische commissie verwacht dat de uitkomsten correct zullen zijn.

Deelconclusie SodM: voor de toekomst is het belangrijk duidelijkheid te krijgen over de versterkingsmodule van GSAT en het effect van verschillende keuzes die een gebruiker kan maken bij het voorschrijven van een bepaalde versterkingsmaatregel. In het belang van een spoedige voortgang van de versterkingsopgave kan SodM zich vinden in de gemaakte keuzes voor de gesimplificeerde beoordeling bij de uitvoering van de steekproef.

Wat betekent het in uitvoering brengen van de groep gebouwen voor de veiligheid?

De NCG komt tot de conclusie dat het de veiligheid ten goede komt als de gebouwen uit batch 1581 met een normaal risicoprofiel nu in uitvoering worden gebracht, op basis van de eerder gereedgekomen versterkingsadviezen op grond van de NPR2015.

De uitkomsten van de steekproef zien op de maatregelen die getroffen moeten worden om te zorgen dat een gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm. De uitkomsten van herbeoordelingen laten zien dat ook als gebouwen beoordeeld worden op basis van de NPR2018 en de GSAT-methode, er versterkingsmaatregelen nodig zijn. Weliswaar zijn de nu vereiste maatregelen relatief minder intensief. Echter, het verschil met de beoordeling op basis van NPR2015 is niet bijzonder groot.

¹ Bij een klein aantal gebouwen in de steekproef is gebruikgemaakt van 3Muri. Ook dat is een versimpelde beoordelingsmethode.

De NCG laat zien op basis van het door de technische commissie uitgevoerd onderzoek dat er een kostenreductie ontstaat van minder dan 20% en dat bijvoorbeeld de doorlooptijd van de versterkingsmaatregelen zelf naar verwachting niet in grote mate afneemt.

Met de keuze van de NCG om te versterken volgens de versterkingsadviezen die zijn opgesteld volgens de NPR2015, gaat de veiligheid er dus nooit op achteruit. Wel wordt er iets teveel versterkt, maar de analyse laat zien dat dat effect beperkt lijkt te zijn.

Bij het streven naar een maximale toename van de veiligheid zijn niet alleen de te treffen maatregelen van belang, maar ook de snelheid waarmee gebouwen beoordeeld worden en de gebouwen die versterkt moeten worden daadwerkelijk versterkt zijn. Aanvullende factoren daarbij zijn de veiligheidsperceptie die afneemt naarmate het versterkingsprogramma achterblijft bij de vereiste hoge snelheid en naarmate mensen wiens huis al langer geleden geïnspecteerd is nog langer moeten wachten tot ze weten waar ze aan toe zijn (de 'ik wacht'-problematiek).

In zijn afweging heeft de NCG de beschikbare capaciteit betrokken voor zowel de beoordeling van gebouwen als de uitvoering van de maatregelen. De beoordelingscapaciteit is beperkt aangezien er nog een zeer groot aantal gebouwen wachten op beoordeling. Tezamen met de uitkomsten van de steekproef waaruit blijkt dat er nog steeds versterkt moet worden, pleit dat voor het direct in uitvoering nemen van de gebouwen uit batch 1581 met een normaal risicoprofiel.

Bovendien geeft de NCG aan dat het nu uitvoeren op basis van de bestaande versterkingsadviezen voor deze groep leidt tot benutting van nu beschikbare capaciteit in de uitvoering. Als positieve neveneffecten daarbij verwacht de NCG bovendien dat een continue stroom van opdrachten zorgt voor vergroting van de uitvoeringscapaciteit. De markt kan zich aanpassen op de toegenomen vraag.

Ten slotte geeft het nu in uitvoering brengen van de gebouwen uit batch 1581 met een normaal risicoprofiel duidelijkheid aan de bewoners van die gebouwen die al lange tijd in onzekerheid afwachten.

Naar de inschatting van SodM is de beschikbare beoordelingscapaciteit momenteel de beperkende factor voor de voortgang van de totale versterkingsopgave. Er zijn echter ook veel onzekerheden over de fase van uitvoering van de maatregelen. Bijvoorbeeld over de toekomstige uitwerking van versnellingsmaatregelen zoals de typologie-aanpak en de aannemersvariant en over de beschikbare aantallen wisselwoningen. Daarnaast heeft ook de afnemende dreiging als gevolg van versnelde afbouw van de gaswinning invloed op de snelheid van de versterkingsopgave. Hoewel het SodM ontbrak aan tijd om een volledige eigen analyse te maken, lijken (op basis van de informatie die nu beschikbaar is) de positieve effecten als gevolg van het nu in uitvoering nemen van de resterende gebouwen uit batch 1581 groter te zijn dan de mogelijke vertraging als gevolg van een eventuele verdringing van gebouwen met een verhoogd (P50-) risicoprofiel.

Conclusie SodM: op basis van het voorgaande oordeel ik positief over het voornemen van de NCG om de gebouwen uit batch 1581 met een normaal risicoprofiel direct en zonder herbeoordeling in uitvoering te nemen conform de beoordeling op basis van NPR2015.

Aanvullende suggesties

Aanvullend geef ik u nog enkele suggesties die behulpzaam kunnen zijn bij de verdere versterkingsaanpak en de communicatie over dit besluit.

Allereerst is het mij opgevallen dat zowel in de regio als bij het ministerie van EZK de aandrang bestond om de besluitvorming omtrent het wel of niet doorzetten van de gebouwen met 'normaal' risicoprofiel in de batch 1581 weg te halen bij de NCG. Dat zou niet passend geweest zijn bij het ruime mandaat dat de NCG nodig heeft om de vereiste versnelling te realiseren, zoals door SodM geadviseerd op 28 mei jongstleden om te komen tot een crisisaanpak, ondersteund door de Tweede Kamer en overgenomen door de minister van EZK. Het is essentieel dat de komende periode dit ruime mandaat bij de NCG gelaten wordt, zodat de NCG zelf over onder meer de vormgeving en uitvoering van versnellingsmaatregelen zoals de aannemersvariant en de typologie-aanpak kan beslissen. Indien dergelijke beslissingen moeten wachten op overeenstemming tussen de verschillende betrokken partijen in Den Haag en regio, zal de versnelling niet gerealiseerd gaan worden.

Verder merk ik op dat op basis van de uitkomsten van de steekproef geen goede vergelijking gemaakt kan worden tussen de NPR2015 en NPR2018. De tabellen in het conceptbesluit wekken mogelijk de indruk dat dit wel het geval is. SodM raadt u aan uit te leggen dat naast een andere versie van de NPR (NPR2018 in plaats van NPR2015) ook een gesimplificeerde en snellere beoordelingsmethode is toegepast en dat de gebruiker een belangrijke invloed kan hebben op de uitkomst van de herbeoordeling.

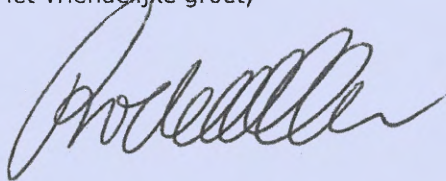
Een nuttig onderwerp van vervolgonderzoek zou zijn hoe groot de verschillen in uitkomst van een herbeoordeling zijn als gevolg van respectievelijk het toepassen van de gesimplificeerde beoordelingsmethode zoals GSAT, het toepassen van een andere versie van de NPR en in hoeverre een verschil in uitkomst een gevolg is van de afname van de seismische dreiging door de afbouw van de gaswinning. Dergelijk onderzoek kan helpen om de planbaarheid van de gehele versterkingsopgave verder te vergroten. Dit onderzoek mag naar het oordeel van SodM echter niet reden zijn om af te zien van zo snel als mogelijk doorzetten van de versterkingsopgave inclusief het nu direct in uitvoering brengen van de gebouwen uit de batch 1581 met een normaal risicoprofiel.

Ook verdient het aanbeveling uit te blijven leggen dat de uitkomsten van de HRA slechts gebruikt worden om samen met het toepassen van het gezonde verstand de prioritering van de versterkingsopgave te bepalen en de NPR als middel om voor een specifiek gebouw vast te stellen of aan de veiligheidsnorm wordt voldaan. Tegelijkertijd is het belangrijk om de verschillen tussen de uitkomsten van de HRA en de uitkomsten op basis van de NPR goed te begrijpen in termen van absoluut veiligheidsniveau. SodM laat hier overigens ook onderzoek naar doen.

Ten slotte blijkt uit de onderzoeksresultaten van de in opdracht van de technische commissie uitgevoerde steekproef dat bij de eerder uitgevoerde inspecties de verbindingen tussen bijvoorbeeld muren en vloeren niet afdoende zijn onderzocht. Als gevolg hiervan wordt de versterking van deze verbindingen in alle voorbeelden uit de steekproef voorgeschreven. Het verdient aanbeveling om daar bij toekomstige inspecties beter aandacht aan te besteden en daarmee mogelijk onnodige versterkingsmaatregelen te voorkomen.

De bovenstaande aanvullende suggesties zijn erop gericht om te voorkomen dat de versterkingsoperatie opnieuw tot stilstand komt als gevolg van inhoudelijke discussies. De suggesties kunnen gebruikt worden om informatie te vergaren op basis waarvan in de toekomst beter en sneller versterkt kan worden.

Met vriendelijke groet,



ir. T.F. Kockelkoren, MBA
Inspecteur-generaal der Mijnen