

Kennisplatform
Leefbaar en Kansrijk Groningen

Inzicht in impact

De gevolgen van de
gaswinning voor de
bewoners van Groningen

Kennisoverzicht
juli 2019 – juli 2020

Woningmarkt en economische ontwikkelingen

Uit de vorige literatuurstudie (Busscher *et al.*, 2020) kwam naar voren dat er een significant verschil is tussen de verkoopbaarheid van woningen in het aardbevingsgebied en de rest van Noord-Nederland.¹ Hoewel ontwikkelingen in de regio de nationale ontwikkelingen en ontwikkelingen in de rest van Noord-Nederland volgen, blijven deze in het aardbevingsgebied achter wat betreft prijsontwikkeling, verkoopduur en de aantallen verkochte woningen. Ook staan woningen gemiddeld langer te koop. In de delen van het aardbevingsgebied waar ook sprake is van krimp, is het verschil op het gebied van prijsontwikkeling, verkoopduur en aantallen verkochte woningen met de rest van Noord-Nederland nog groter.

Het bleek (nog) niet mogelijk een overzicht te geven van het netto effect op de arbeidsmarkt in Groningen. Enerzijds leiden de stimuleringsmaatregelen, versterking, energietransitie en het schadeherstel tot kansen op nieuwe banen. Anderzijds leidt het besluit tot het stoppen van de gaswinning tot een verlies van banen. Bovendien is volgens sommige onderzoekers de economische weerbaarheid van de regio relatief zwak. Hoewel er kansen zijn voor het herstel van de economie en de arbeidsmarkt in de regio, moet nog blijken of deze voldoende benut zullen worden.

¹ In het rapport van Posthumus *et al.* (2019) werd het aardbevingsgebied bepaald aan de hand van gegevens verleend door het CVW. Hierbij ging het om buurten waar tot en met oktober 2016 meer dan één procent van de woningen en minimaal drie woningen schade hebben als gevolg van aardbevingen, zoals vastgesteld door het CVW.

2

2.1
Woningmarkt
116

2.2
Waardedaling
120

2.3
Economie en arbeidsmarkt
126

2.4
**De effecten van de gaswinning
op ondernemers**
131

2.5
Samenvatting en toekomstig onderzoek
134

Introductie

In dit hoofdstuk worden onderzoeken besproken die betrekking hebben op de economische ontwikkelingen in Groningen en Noord-Nederland. Eerst wordt het effect van de aardbevingen op de ontwikkeling van de woningmarkt besproken (3.1). Daarna wordt uitgebreid aandacht besteed aan de publicaties over de waardedalingsregeling voor woningen in het aardbevingsgebied (3.2.) De waardedalingsregeling is in september 2020 van start gegaan en hieraan voorafgaand zijn verschillende onderzoeken naar het modelleren van waardedaling gepubliceerd. In de volgende paragraaf bespreken we twee publicaties die betrekking hebben op de toekomst van de Noord-Nederlandse economie in meer algemene zin (3.3). Vervolgens richten we ons op een rapport van Gronings Perspectief waarin een meer direct verband tussen de Noord-Nederlandse economie en de gevolgen van de gaswinning wordt gelegd (3.4). In het rapport worden de bevindingen uit een vragenlijst over het effect (voor- en nadelen) van de gevolgen van de gaswinning op ondernemers besproken. We sluiten af met een samenvatting en enkele aanbevelingen voor toekomstig onderzoek (3.5).

Minder verkochte woningen en lagere prijzen dan rest van Noord-Nederland

2.1 Woningmarkt

Herstel van de
woningmarkt minder snel
in risicogebied

Meer lage inkomens in
krimpregio's

In opdracht van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) voert het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) twee keer per jaar een onderzoek uit naar de ontwikkeling van de woningmarkt rondom het Groningenveld. De resultaten worden bijgehouden in een dashboard.² In een publicatie worden de belangrijkste conclusies samengevat (Posthumus *et al.*, 2020a). Bij het analyseren van de woningmarktontwikkelingen wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende gebieden op basis van schadeintensiteit. Vervolgens worden de resultaten verder uitgediept door ook het effect van krimp op de woningmarktontwikkeling te analyseren. In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van cijfers vanaf het eerste kwartaal van 1995 tot en met het tweede kwartaal van 2019. Voor vergelijkingen tussen het risico-gebied en referentiegebieden wordt gebruik gemaakt van cijfers vanaf het derde kwartaal van 2012 (na de beving bij Huizinge) tot en met het tweede kwartaal van 2019.

² Online beschikbaar via https://dashboards.cbs.nl/v2/woningmarktontwikkelingen_groningenveld/# [Laatst geraadpleegd: 11 mei 2021].

De ontwikkeling van de woningmarkt wordt bepaald aan de hand van vijf woningmarktindicatoren. De indicatoren zijn de prijsverhouding (verkoop-prijs als percentage van de oorspronkelijke vraagprijs), verkochte woningen (als percentage van de totale woningvoorraad in een gebied), te koop staande woningen (als percentage van de totale woningvoorraad in een gebied), verkoopduur (van het aantal verkochte woningen) en te-koopduur (van het aantal te koop staande woningen). Wat betreft de schadeintensiteit zijn er risicogebieden met een lage (1–10% van de woningvoorraad heeft schade), gemiddelde (11–55% van de woningvoorraad heeft schade) of hoge schadeintensiteit (ten minste 56% van de woningvoorraad heeft schade). Bij het bepalen van de schadeintensiteit worden alleen schademeldingen meegenomen die gehonoreerd zijn in de periode dat het Centrum voor Veilig Wonen (CVW) en de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) hiervoor verantwoordelijk waren. Het referentiegebied bestaat uit buurten die vlakbij het Groningenveld liggen waar in dezelfde periode voor minder dan 1% van de woningen een gehonoreerde schade-melding geregistreerd werd. Buurten die in sociaal-economische opzicht teveel verschillen van het risicogebied zijn uitgesloten.³

Woningmarkt in het “risicogebied”

In Nederland was tussen het derde kwartaal van 2012 en het tweede kwartaal van 2019 eerst een periode van verslechtering van de woningmarkt te zien, gevolgd door een periode van herstel. Dit herstel zet nog steeds door, ondanks de coronacrisis. In alle gebieden (referentie- en risicogebieden) zijn de verkoopprijzen gestegen, is het verschil tussen vraag- en verkoopprijs afgenomen en is de te-koop en verkoopduur afgenomen. Hoewel de woningmarkt in het risicogebied zich in deze periode net zoals in het referentiegebied positief ontwikkelt, zijn de ontwikkelingen in gebieden met een gemiddelde en hoge schadeintensiteit minder positief op een aantal indicatoren. Vooral de prijsverhouding en de verkoop- en te-koopduur nemen in gebieden met een gemiddelde en hoge schadeintensiteit minder snel af dan in gebieden met een lage schadeintensiteit en dan in referentiegebieden. De woningmarktontwikkelingen in gebieden met een lage schadeintensiteit zijn vergelijkbaar met die in het referentiegebied op vrijwel alle indicatoren.

³ Hoe de definitie van het risicogebied en het referentiegebied precies tot stand is gekomen wordt besproken in het Methodierapport van het CBS (Posthumus *et al.*, 2020b).

Waar de **prijsverhouding** in het referentiegebied met 11,8% toenam, was dat in dit het gebied met een gemiddelde schadeintensiteit 8,5%. In het gebied met een hoge schadeintensiteit was dit 8,2 %. De **verkoopprijs** nam in het referentiegebied met 19,9% toe, in gebieden met een gemiddelde schadeintensiteit met 15,6% en in gebieden met een hoge schadeintensiteit met 13,3%. **Het aantal te koop staande woningen** daalde overal, maar vooral in gebieden met een hoge schadeintensiteit met 65,1% minder snel dan in het referentiegebied. In het referentiegebied daalde het aantal met 72,3%. In gebieden met een gemiddelde schadeintensiteit daalde het aantal te koop staande woningen met 70,2%. Het aantal verkochte woningen nam in gebieden met een gemiddelde (145%) en lage (141,8%) schadeintensiteit aanzienlijk meer toe dan in het referentiegebieden (119,9%) en gebieden met een hoge schadeintensiteit (97%). De **verkoopduur** nam in het referentiegebied af met 81,1%. In het gebied met een gemiddelde schadeintensiteit was dit 70,2% en in het gebied met een hoge schadeintensiteit 69%. Het is opmerkelijk dat de **te-koop duur** in het gebied met een gemiddelde schadeintensiteit het minst afneemt. Daar is de afname 16,7%. In het referentiegebied neemt de te-koop-duur af met 57,3% en het gebied met een hoge schadeintensiteit met 36,3%.

Woningmarkt en krimp

Het CBS-onderzoek (Posthumus *et al.*, 2020a) maakt tevens een verdiepingsslag door een vergelijkende analyse van de woningmarktontwikkelingen in krimp- en niet-krimpgebieden. Zelfs voor risicogebieden met krimp is, net zoals voor het referentiegebied, een periode van verslechterde woningmarkt gevolgd door herstel. Echter, in risicogebieden met krimp blijven woningmarktontwikkelingen achter wat betreft het aandeel te koop staande woningen, te-koopduur en prijsontwikkeling. Als deze resultaten verder worden uitgesplitst naar schadeintensiteit, blijkt dat het verschil tussen krimp en niet-krimp het grootst is in gebieden met een lage of gemiddelde schadeintensiteit. De auteurs bieden als verklaring hiervoor de mogelijkheid dat bij een hoge schadeintensiteit het effect van de schades zo groot is dat dit het effect van krimp overtreft.

Verhuizingen

Elshof et al. (2020) onderzochten of binnenlandse verhuizingen leiden tot toenemende inkomensverschillen tussen krimp- (minimaal 12,5% krimp tot 2040), anticipeer- (minimaal 2,5% krimp tot 2040) en andere gebieden in Noord-Nederland.⁴ Er bestond het vermoeden dat inkomensverschillen groter worden, omdat mensen met hoge inkomens en studenten vertrekken uit krimp- en anticipeergebieden voor baankansen elders. Om dit te onderzoeken gebruikten de auteurs data betreffende verhuizingen, groei en krimp, en inkomensverschillen. De auteurs constateren dat in Noord-Nederland het aandeel mensen met een laag inkomen afneemt. Dit gaat langzamer in krimp- en anticipeerregio's dan in de rest van de regio. Hierdoor ontstaat (tijdelijk) een groter verschil tussen deze regio's: het aandeel lage inkomens is hoger in krimp- en anticipeerregio's ten opzichte van andere regio's.

Verhuizingen dragen bij aan deze ontwikkeling. Er vertrekken geen tot weinig mensen met lage inkomens uit krimp- en anticipeerregio's, terwijl mensen met hoge inkomens zich er minder snel vestigen. Relatief gezien vertrekken mensen met lage inkomens minder naarmate er meer krimp is in een gebied. Voor hoge inkomens (inclusief studenten) geldt juist dat zij vaker vertrekken naarmate er meer sprake is van krimp. Dit verschil kan deels verklaard worden door de aanwezigheid van betaalbare woningen in krimp- en anticipeerregio's, die het voor mensen met lage inkomens aantrekkelijker maken om te blijven. Tegelijkertijd lijkt het niet zo te zijn dat mensen met lage inkomens naar krimp- en anticipeerregio's toe trekken vanwege de betaalbare woningen.

⁴ In anticipeergebieden wordt ook bevolkingskrimp verwacht, maar van kleinere omvang dan in gebieden aangeduid als krimpgebieden. Zie bijvoorbeeld de definitie van de Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bevolkingsdaling/krimpgebieden-en-anticipeergebieden> [Laatst geraadpleegd: 31 mei 2021].

2.2 Waardedaling

Waardedaling door schade, aardbevingen en imagoschade

Wanneer compensatie voor waardedaling?

In mei 2020 maakte het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) het model bekend waarmee de compensatie voor waardedaling per woning berekend zou worden. Tussen juli 2019 en juli 2020 verschenen drie publicaties over dit model. Ten eerste publiceerde de Adviescommissie Waardedaling Woningen Aardbevingsgebied Groningen (kortweg: de Commissie Waardedaling) haar advies over het model dat gehanteerd zouden moeten worden bij het bepalen van waardedaling en compensatie (Hammerstein, Rouwendal & Boelhouwer, 2019). Ten tweede verscheen een update van het model voor het bepalen van waardedaling van het adviesbureau Atlas voor gemeenten (Poort et al. 2019). Dit is het model dat op aanbeveling van de Commissie Waardedaling door het IMG gebruikt zal worden. Tot slot verscheen er een kritische beschouwing van het door de adviescommissie waardedaling gekozen model (De Kam & Hol, 2020). Deze drie publicaties zullen we hier kort bespreken.

Daarnaast bespreekt Mr. Margot Gozoglu de juridische aspecten van de waardevermindering van woningen door aardbevingen (Oldenhuis et al., 2019). In dit hoofdstuk staan een uitspraak van het Hof Arnhem-Leeuwarden (23 januari 2018) en een antwoord van de Hoge Raad op prejudiciële vragen van de Rechtbank Noord Nederland (19 juli 2019) centraal.⁵ Zowel het Hof Leeuwarden-Arnhem als de Hoge Raad zien in

het verminderen van de gaswinning geen reden om af te zien van een vergoeding voor waardedaling van woningen door aardbevingen. De situatie met betrekking tot bodembeweging is nog niet stabiel genoeg om waardevermindering te kunnen uitsluiten. De situatie is echter wel veranderlijk. De auteur merkt op, op basis van de uitspraak van het Hof Leeuwarden–Arnhem, dat zorgvuldig moet worden overwogen op welk moment waardedaling wordt gecompenseerd. De Hoge Raad stelt zelfs dat alleen kan worden gesproken over een voorschot, omdat de instabiliteit van de situatie een definitieve afrekening onmogelijk maakt. Hoe dit een rol speelt in het model dat ontwikkeld wordt voor het op grotere schaal bepalen van waardedaling is bij het uitkomen van deze publicatie nog niet duidelijk.

Advies van de Commissie Waardedaling

In opdracht van minister Wiebes vergeleek de Commissie Waardedaling bestaande modellen waarmee waardedaling door bevingen gemeten kan worden (Hammerstein, Rouwendal & Boelhouwer, 2019). De commissie beoordeelde of deze modellen goed toepasbaar zijn voor een compensatieregeling in Groningen op basis van vier criteria. Het model moet (1) betrouwbaar, (2) rechtvaardig, (3) begrijpelijk en uitlegbaar en (4) uitvoerbaar zijn. Het model dat door de commissie voorgedragen wordt is het model van Bosker *et al.* (2018) van het onderzoeksbureau Atlas voor gemeenten. Verschillende redenen worden aangedragen voor de aanbeveling van dit model. Het model laat zien dat er een effect is voor het hele bevingsgebied, maar kan tegelijkertijd gebruikt worden om verschillen binnen het gebied te laten zien. Bijvoorbeeld, in postcodegebieden waar meer en zwaardere aardbevingen geweest zijn, wordt een grotere waardedaling gemeten dan aan de randen van het gebied. Verder is de Commissie Waardedaling te spreken over de keuze voor referentiegebieden (de gebieden waarmee het aardbevingsgebied vergeleken wordt om zo het effect van de aardbevingen vast te stellen). Om te voorkomen dat aardbevingen ook op deze gebieden effect hebben, bijvoorbeeld omdat ze grenzen aan het risicogebied, is in dit model gekozen voor (veelal krimp- en anticipeer-)gebieden buiten het aardbevingsgebied met vergelijkbare grondprijzen en omgevingskenmerken. Tot slot zijn er een aantal modelkenmerken, zoals het gebruik van tijdsdummies, de robuustheid en de veelheid aan gevoeligheidsanalyses, die door de Commissie Waardedaling positief beoordeeld worden.

⁵ Deze zaken zijn te vinden als respectievelijk ECLI:NL:GHARL:2018:618 en ECLI:NL:HR:2019:1278.

Het model van Atlas voor gemeenten

Atlas voor gemeenten publiceerde in 2019 een update van het eerder ontwikkelde model (in 2015 ontwikkeld door Bosker et al.) voor het bepalen van waardedaling door aardbevingen in Groningen (Poort et al. 2019). Op basis van kritische beschouwingen en nieuwe data is het model over de jaren heen steeds verder verbeterd.⁶ De meest recente publicatie over dit model neemt ook de beschouwingen van de Commissie Waardedaling mee (Poort et al. 2019). Atlas voor gemeenten onderzoekt het effect dat aardbevingen hebben op de waarde van woningen in het Groningse aardbevingsgebied. Dit gebied wordt aangeduid als het risicogebied. De transactiepreizen van verkochte woningen in het risicogebied worden vergeleken met de transactiepreizen van verkochte referentiewoningen buiten het risicogebied. Als de woningen in het risicogebied en het referentiegebied op andere punten voldoende op elkaar lijken, dan kan worden aangenomen dat het prijsverschil ontstaat door de maatschappelijke impact van de bodembeweging op de woningmarkt. In relatie tot de vorige publicaties over dit model worden in deze publicaties weer recentere cijfers gebruikt wat betreft de woningtransacties en de gehonoreerde schademeldingen.

De verschillende stappen die nodig zijn voor het maken van een goede vergelijking en het bepalen van de waardedaling worden in deze publicatie uiteen gezet. Ten eerste moet worden vastgesteld wat de grenzen zijn van het risicogebied. De afbakening gehanteerd door de auteurs is gebaseerd op het aantal geaccepteerde schademeldingen. In postcodegebieden waar tot en met 31 december 2018 20% of meer van de totale woningvoorraad erkende bevingsschade heeft, is het aannemelijk dat de aardbevingen ook leiden tot waardedaling van de woning.⁷ Op basis van het 20%-criterium ontstaat een risicogebied met twee “enclaves” waar de 20% erkende schademeldingen niet gehaald wordt. Bovendien zijn er twee “eilanden” buiten het risicogebied die wel aan dit criterium voldoen. De auteurs rekenen daarom met twee risicogebieden: het 20%-gebied, zonder enclaves en met eilanden, en het “aaneengesloten risicogebied”, met enclaves, maar zonder eilanden. De analyses worden voor beide risicogebieden uitgevoerd en de resultaten vergeleken.

⁶ De huidige publicatie bouwt voort op M. Bosker, H. Garretsen, G. Marlet, R. Ponds, J. Poort, C. van Woerkens (2015) *Schokkende Prijzen? Relatieve huizenprijsontwikkeling in het aardbevingsgebied in Groningen en de invloed van aardbevingen en aardbevingsrisico* (Atlas voor gemeenten, Utrecht); Bosker, H. Garretsen, G. Marlet, R. Ponds, J. Poort, R. van Dooren, C. van Woerkens (2016) *Met Angst en Beven. Verklaringen voor dalende huizenprijzen in het Groningse aardbevingsgebied* (Atlas voor gemeenten, Utrecht); G. Marlet, R. Ponds, J. Poort, C. van Woerkens, Bosker, H. Garretsen (2017) 2017: *Vijf jaar na Huizinge. Het effect van aardbevingen op huizenprijzen in Groningen* (Atlas voor gemeenten, Utrecht); M. Bosker, H. Garretsen, G. Marlet, R. Ponds, J. Poort, R. van Dooren, C. van Woerkens (2018) *Nog Altijd in Beweging. Het effect van aardbevingen op de huizenprijzen in Groningen per 1-1-2018* (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

⁷ De auteurs beargumenteren dat dit “20%-criterium” een ruime afbakening van het risicogebied behelst. Op basis van verschillende analyses constateren ze dat er in 4 postcodegebieden (gebieden afgebakend op basis van de 4 cijfers van de postcode) een negatief effect op de woningprijs te zien is als er 30% of meer huizen erkende aardbevingsschade hebben. Tussen de 20-30% kan dit effect niet met zekerheid worden vastgesteld. Bij de ruime afbakening van het risicogebied wordt het zekere voor het onzekere genomen en wordt een grens van 20% gehanteerd.

Waardedaling bij sloop–nieuwbouw

Uitgelicht

Woningen die zijn gesloopt en die nieuw worden gebouwd of waarbij dit nog gaat gebeuren kunnen ook in aanmerking komen voor de waardedalingenregeling. In deze gevallen wordt de waarde van de nieuwe woning vergeleken met de waarde die de oude woning zonder waardedaling zou hebben gehad. Het IMG zegt hierover: “als de waardedaling teniet wordt gedaan door de waardevermeerdering van de nieuwbouwwoning, dan is de schade door waardedaling hiermee vergoed.”⁸ In veel gevallen zal dit aan de hand zijn, en wordt er dus geen geld uitgekeerd.

Ten tweede moeten de referentiegebieden worden afgebakend. Verkochte woningen in het risicogebied worden gematcht met verkochte woningen in het referentiegebied. Op basis van omgevingskenmerken, woningkenmerken en de voorspelde locatiewaarde worden de woningen gematcht. Om te voorkomen dat imago–schade door aardbevingen toch een rol speelt in de referentiegebieden zijn gebieden met een schadeintensiteit (het aantal schademeldingen als percentage van de totale woningvoorraad) hoger dan 1% uitgesloten.

Ten derde moeten “aardbevingsindicatoren” worden vastgesteld. Hoe beïnvloeden aardbevingen de prijzen van woningen in het risicogebied negatief? De auteurs hanteren hier drie indicatoren voor: (i) het imago–effect voor het gebied als geheel, (ii) het effect van de bevingshistorie van individuele woningen, (iii) het effect van de schadehistorie van individuele woningen.⁹

⁸ Instituut Mijnbouwschade Groningen (2020) ‘Vragen bij bijzondere situaties bij waardedaling.’

Beschikbaar via <https://www.schadedoormijnbouw.nl/waardedalingenregeling/vragen-bij-de-procedure/bijzondere-situaties> [Laatst geraadpleegd: 15 januari 2021].

⁹ De indicator die gebruikt wordt om aardbevingen te meten is de grondsnelheid (en niet de Magnitude op de schaal van Richter van de beving). Het is de gemeten grondsnelheid (*Peak Ground Velocity*, *PGV*) die bepaalt in hoeverre een beving gevoeld wordt en of het aannemelijk is dat de beving tot schade leidt.

Op basis van de analyses wordt geconcludeerd dat het negatieve effect van bevingen op de huizenprijzen gemiddeld 3,4~3,5% in het 20%-risicogebied en 2,4~2,5% in het aaneengesloten risicogebied is. Opvallend is dat in eerdere publicaties werd geconstateerd dat een schadebudget van 1.000 euro of meer, waarmee aanspraak kan worden gemaakt op 4.000 euro uit de Waardevermeerderingsregeling, een positief effect had op de huizenprijzen. Dit positieve effect werd in de huidige studie niet terug gezien. Tot slot wordt geconstateerd dat de waardedaling groter is in postcodegebieden waar meer bevingen met een bepaalde grondsnelheid zijn gemeten. Dit leidt tot een uitsplitsing van de gemiddelde waardedalingpercentages per gemeente en per 4-cijferig postcodegebied.

Kritieken

Met betrekking tot de waardedaling publiceerden George de Kam en Eric Hol (2020) een kritische beschouwing van het model van Bosker *et al.* en het advies van de Commissie Waardedaling. De Kam en Hol (2020) bekritisieren het door de Commissie Waardedaling gekozen model op drie hoofdpunten. Ten eerste stellen ze dat de indicator voor aardbevingsimpact gebruikt door Bosker *et al.* geen goede afspiegeling is van de “in de woningmarkt ervaren realiteit” (Kam & Hol, 2020: 9). De indicator houdt alleen rekening met grondbewegingen (die aangeven of en hoe een aardbeving gevoeld wordt op een bepaalde plaats). Volgens De Kam en Hol zijn voor het gedrag van kopers en verkopers andere dingen relevant, zoals zichtbare schades of (het vooruitzicht op) een versterking van de woning.

Ten tweede betwisten De Kam en Hol de kenmerken op basis waarvan referentiewoningen geselecteerd worden. De keuze is heel belangrijk, omdat de waardedaling op basis van vergelijking met deze referentiewoningen wordt vastgesteld. Bosker *et al.* nemen bij deze kenmerken bijvoorbeeld sociaal-economische kenmerken niet of maar in beperkte mate mee, terwijl De Kam en Hol stellen dat juist deze kenmerken huizenprijzen in grote mate beïnvloeden.

Tot slot kiezen Bosker *et al.* voor een begrenzing van het risicogebied op basis van gemelde schades. Alleen gebieden waar meer dan 20% van het totale aantal woningen schade heeft gemeld, komen in aanmerking voor compensatie voor waardedaling. Dit benadeelt ten onrechte woningeigenaren die in een gebied wonen met veel huurwoningen, omdat onderzoek uitwijst dat verhuurders veel minder schades melden (zie ook Postmes *et al.*, 2020). Bovendien kunnen ook niet-erkende schades effect hebben op de woningprijzen. Alle schades die door verkoper en koper worden opgemerkt, kunnen het verkoopproces en de verkoopprijs beïnvloeden. Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek dat niet alle opgemerkte schades bij de verantwoordelijk instanties worden gemeld (De Kam &

Gederfd woongenot

Uitgelicht

Vooralsnog lijkt “gederfd woongenot” buiten schot te blijven in de verschillende regelingen voor het vergoeden en compenseren van materiële en immateriële schade in het aardbevingsgebied. Het IMG stelt dat bij gederfd woongenot het plezier om ergens te wonen niet meer in verhouding staat tot de kosten die iemand maakt om daar te wonen.¹⁰ Omdat het om concrete kosten gaat, gaat het om materiële schade en valt het niet onder de smartegeldregeling voor immateriële schade. Tegelijkertijd lijkt de Onafhankelijke Raadsman (2020) te suggereren dat gederfd woongenot wél onder immateriële schade valt. In Oldenhuis *et al* (2019) stelt Mr. Margot Gozoglu dat waardevermindering van de woning is niet hetzelfde een vermindering van het woongenot. Beide zaken kunnen niet met één vergoeding worden afgedaan. Tegelijkertijd merkt de auteur op dat verminderd woongenot wel kan leiden tot waardevermindering. Het gebrek aan een gemeenschappelijk perspectief staat het effectief compenseren van gederfd woongenot in de weg. Bovendien lijkt het hier te gaan om een technisch/juridische discussie over definities die niet per se aansluiten op de beleving van bewoners.

Hol, 2020, zie ook: Postmes *et al.*, 2020). Het is eveneens onduidelijk of en waarom de imagoschade, die door de aardbevingen optreedt en die huizenprijzen beïnvloedt, afwezig of minder is aan de rand van het risicogebied.

Een algemeen punt dat in deze publicatie aan de kaak gesteld wordt is dat de NAM gedetailleerde cijfers of schades en schademeldingen in eerste instantie alleen aan Bosker *et al.* ter beschikking heeft gesteld (De Kam & Hol, 2020). Dit beïnvloedt alle alternatieve modellen voor het vaststellen van waardedaling. Inmiddels heeft de NAM deze gegevens ook aan andere wetenschappers ter beschikking gesteld, nadrukkelijk uitsluitend voor onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek. Dit maakt de vergelijking die de Commissie Waardedaling heeft gemaakt tussen verschillende modellen tot op zeker hoogte ongelijk.

¹⁰ Instituut Mijnbouwschade Groningen. ‘Toelichting op smartengeld in Nederland voor Groningen.’ Beschikbaar via <https://www.schadedoormijnbouw.nl/smartengeldregeling/toelichting-op-smartengeld> [Laatst geraadpleegd: 15 januari 2021].

2.3 Economie en arbeidsmarkt

Minder groei in
productiviteit dan in
rest van het land

Invloed corona moeilijk
te peilen

Er is in de periode juli 2019 — juli 2020 niet of nauwelijks onderzoek verschenen naar de gevolgen van de gaswinning, de aardbevingen en het aankondigen van het stopzetten van de gaswinning op de Noord-Nederlandse economie. Omdat het aannemelijk is dan ontwikkelingen in het gaswinningsdossier ook gevolgen zullen hebben voor de Noord-Nederlandse economie, bespreken we hier kort enkele publicaties met betrekking tot de economie en de arbeidsmarkt in Noord-Nederland.¹¹

In opdracht van de Economic Board Noord-Nederland (EBNN) is een rapport uitgebracht waarin een bredere blik op de economie van Noord-Nederland wordt weergegeven (Doets *et al.*, 2020a).¹² De auteurs vergelijken de economische ontwikkelingen in Noord-Nederland met landelijke ontwikkelingen en werpen een blik op verschillen binnen Noord-Nederland. Het geboden overzicht leidt tot enkele aanbevelingen. Hierbij is het volgens de auteurs bovenal van belang dat verschillende partijen, verenigd in de EBNN, hun handen ineen slaan en een gemeenschappelijke meerjaren visie ontwikkelen met betrekking tot de Noord-Nederlandse economie.

¹¹ We denken hierbij aan de gevolgen van het stoppen van de gaswinning voor de arbeidsmarkt, maar ook aan investeringen in de economie, bijvoorbeeld in het kader van het Nationaal Programma Groningen (NPG).

¹² Economic Board Noord-Nederland is een bestuurlijk platform van het bedrijfsleven, overheden, kennisinstellingen, VNO-NCW MKB Noord, NOM en het SNN.

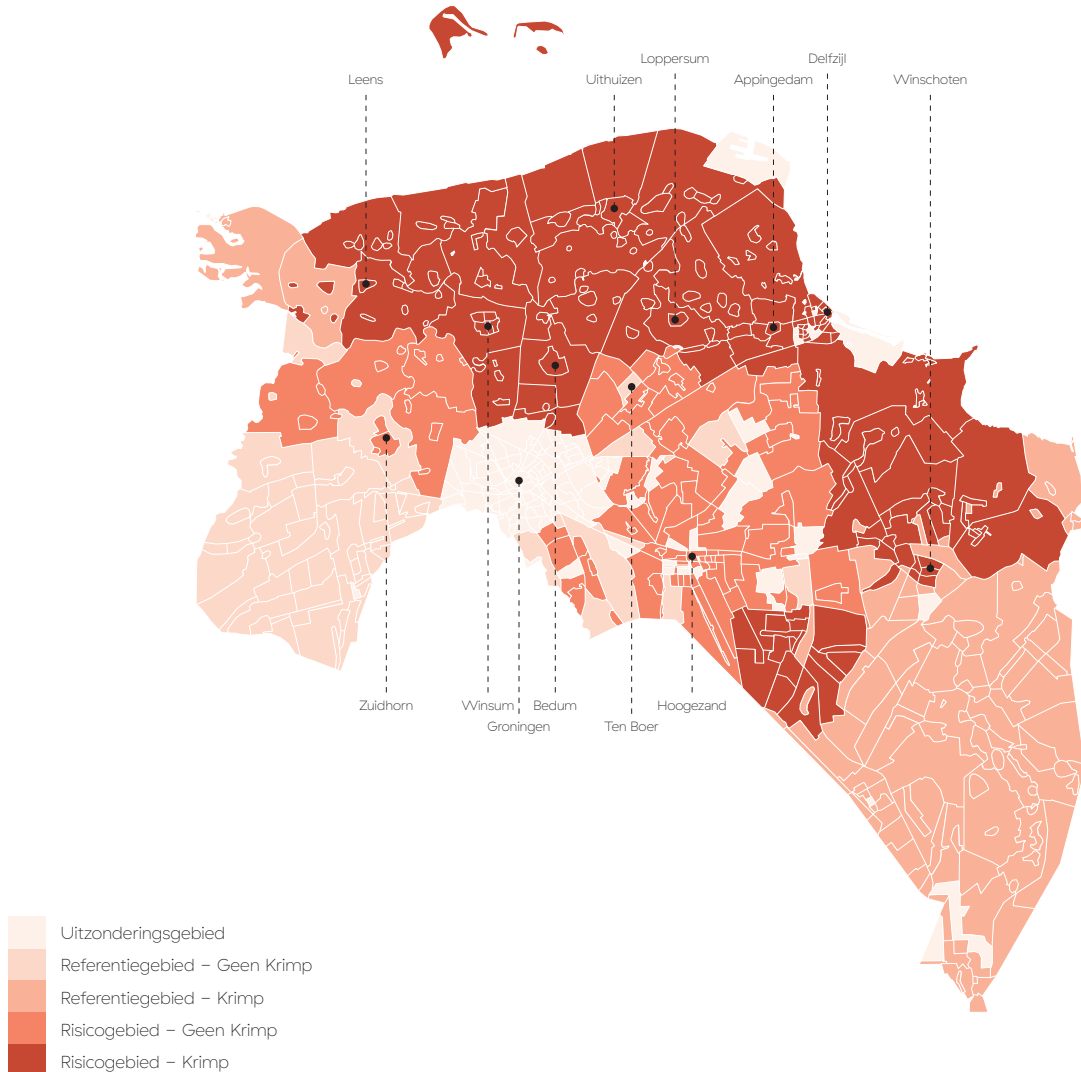
De auteurs schrijven dat de productiviteitsgroei in Noord-Nederland achterblijft in vergelijking met landelijke ontwikkelingen. Waar er sprake is van productiviteitsgroei, komt deze groei voornamelijk door het inzetten van meer arbeidskrachten en niet door een stijgende arbeidsproductiviteit. Dit duidt op een gebrek aan innovatiekracht. Waar deze innovatiekracht wel bestaat in de stad Groningen, is hier in de rest van de provincie Groningen en in Drenthe en Friesland in veel mindere mate sprake van. Dit wordt toegeschreven aan de onderwijs- en kennisinstellingen in de stad Groningen.

Met in het Noorden relatief veel MBO-geschoolde ondernemers en werknemers, is er een opleidingskloof tussen het Noorden en de rest van het land (Doets *et al.* 2020a). Hoewel de werkloosheid gemiddeld genomen sterk is gedaald, zijn er grote verschillen tussen de verschillende gemeenten in de regio. Ook de afname van werkloosheid is vooral in en rondom de stad Groningen te zien, terwijl in gemeenten verder verwijderd van de stad maar mondjesmaat wordt geprofiteerd van de groeiende werkgelegenheid. Een verschil tussen gemeenten in de regio constateren zij ook als het gaat om bevolkingsgroei. Waar landelijke trends tot 2040 bevolkingsgroei laten zien, krimpt de bevolking in het Noorden naar verwachting licht, vooral door krimp in de gemeenten verder verwijderd van stedelijke gebieden en in de grensregio.

Een plan gepresenteerd in het kader van het Nationaal Programma Groningen sluit hierbij aan, hoewel het zich beperkt tot Groningen en het Drenthe en Friesland buiten beschouwing laat (Hut *et al.*, 2020).¹³ De auteurs stellen in deze publicatie een aantal maatregelen voor die genomen kunnen worden met betrekking tot het thema “leren en werken”. Ook deze auteurs constateren dat er binnen de provincie grote verschillen zijn. De potentiële beroepsbevolking én de welvaart nemen toe in en rondom de stad Groningen, terwijl ze in het Oosten en Noorden van de provincie juist afnemen. Het plan komt met een aantal maatregelen die nodig zijn om hiermee om te gaan.

¹³ Het plan is opgesteld in samenwerking met 16 gemeenten, Noorderpoort, Alfa-college, Onderwijsgroep Noord, Drenthe-College, Hanzehogeschool, RUG, UWV, de provincie Groningen, FNV/CNV, VNO/NCW, de Hoven en Engie.

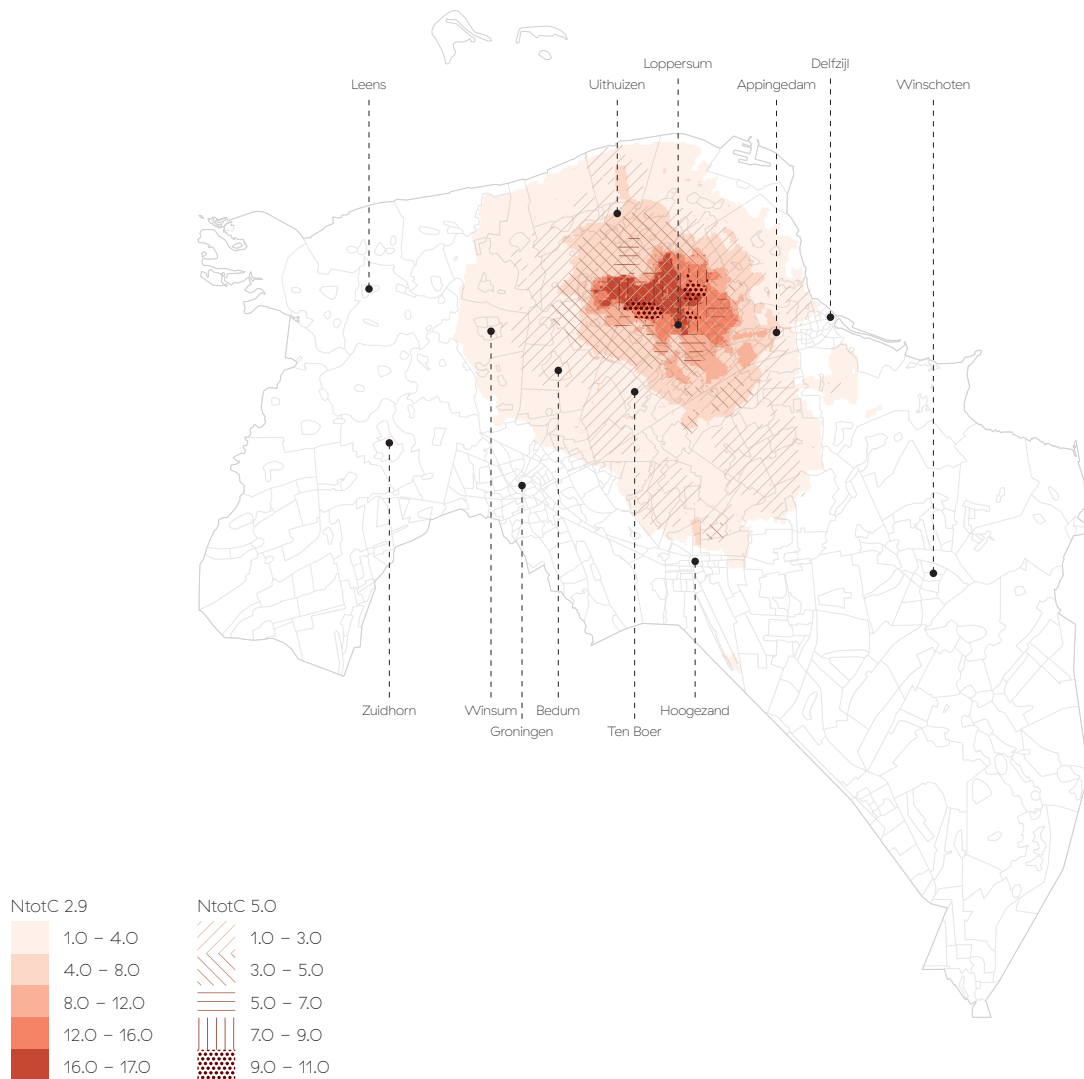
Woningen in de aardbevingsregio worden gemiddeld voor een lagere prijs verkocht of te koop aangeboden dan woningen buiten de aardbevingsregio. Daarnaast speelde de aantrekkingskracht van de stad Groningen en de bevolkingskrimp in sommige delen van de regio een rol.



Figuur 2.1 Indeling risico- en referentiegebieden op basis van krimp

Bron: Posthumus et al. (2020: 15)

Figuur 2.2 toont op basis van de meest actuele inzichten over de voortplanting van de bevingen, de feitelijke bevingen die zijn opgetreden op elke locatie tot en met 31 december 2018. Deze feitelijke historische bevingensactiviteit vormt de basis om binnen het risicogebied verschillen in de waardedaling te duiden.



Figuur 2.2 Aantal bevingen per 6-positie-postcodegebied met ondergrens 5 mm/s en 2,9 mm/s

Bron: Poort et al. (2019: 48-49)

De voorgestelde maatregelen in het plan zijn erop gericht om het voor werknemers mogelijk te maken om te blijven leren, ook als ze al (jaren) aan het werk zijn. Als werknemers gelijktijdig kunnen werken en leren, zullen financiële overwegingen minder snel een reden zijn om niet door te leren na initieel onderwijs. Om dit mogelijk te maken stellen de auteurs dat de grenzen tussen (initieële) scholing en arbeidsmarkt en tussen bedrijven en onderwijsinstellingen moeten vervagen. Beter samenwerken binnen de provincie kunnen ertoe bijdragen dat beter kan worden geïdentificeerd aan welke vaardigheden bij bedrijven behoefte is, welke vaardigheden op de arbeidsmarkt beschikbaar zijn, en hoe onderwijsinstellingen kunnen bijdragen aan het ontwikkelen van deze vaardigheden. In Noord Nederland werken relatief veel mensen als ZZP-er of MKB-er (Doets et al., 2020a). Omdat scholing voor deze groepen vaak moeilijker toegankelijk is, zou hier in dit kader extra aandacht naar uit moeten gaan.

Coronacrisis

De coronacrisis heeft de economie en de arbeidsmarkt sterk beïnvloed. Met een kort rapport vullen Doets et al. (2020b) hun bevinden aangaande de stand van de Noord-Nederlandse economie aan met een analyse van de effecten van de coronacrisis. Hierbij plaatsen ze de kanttekening dat het, omdat we er nog middenin zitten, voor een groot gedeelte koffiedik kijken is. Op dit moment lijkt het erop dat de sectoren die oververtegenwoordigd zijn in het Noorden minder hard geraakt worden. Het gaat om de zorg, het onderwijs, de landbouw, de bouw, en delfstofwinning. Ook zijn overheidsuitgaven voor de noordelijke economie vergeleken met de landelijke belangrijker dan export. Het effect van een economische crisis dringt dan ook pas later door, namelijk wanneer de overheid haar uitgaven gaat inperken. Wat betreft blijvende veranderingen op de arbeidsmarkt, onderstrepen de auteurs nogmaals het belang van digitalisering en digitale geletterdheid. Doordat thuiswerken nu de norm is en mogelijk ook deels blijft, kan de overloop van de Randstad naar het Noorden een impuls krijgen.

2.4 De effecten van de gaswinning op ondernemers

45% van ondernemers ondervindt nadeel van gaswinning

De effecten van gaswinning op de Noord-Nederlandse economie worden belicht in een rapport van Gronings Perspectief waarin de gevolgen van gaswinning voor ondernemers onder de loep worden genomen. In maart 2020 heeft Gronings Perspectief voor het eerst vragen gericht aan ondernemers in haar periodieke vragenlijst opgenomen (Stroebe *et al*, 2020a: 60–74). De vragen zijn tot stand gekomen op basis van oriënterende gesprekken met een zestal ondernemers, een vertegenwoordiger van het Groninger Gasberaad en een adviseur van de NCG. De vragen zijn ingevuld door 407 ondernemers. Van deze ondernemers is 67% een zelfstandige zonder personeel, heeft 20% personeel in dienst en is 13% meewerkend gezinslid in de praktijk of het bedrijf van een familielid. 54% van de respondenten geeft aan dat de directe regio hun belangrijkste afzetmarkt vormt. De ondernemers komen uit de hele provincie. Veel verschillende sectoren zijn vertegenwoordigd door de ondernemers.

Iets minder dan de helft van de ondervraagde ondernemers (45%) geeft aan in enige mate nadelen te ondervinden van de gevolgen van de gaswinning.¹⁴ Verschillende factoren beïnvloeden de mate waarin ondernemers nadelen ondervinden. Het hebben van één of meerdere eigen panden vormt een belangrijk risico. Van de ondernemers met een eigen pand ervaart een veel groter deel nadelen (70%) dan van de ondernemers die geen eigen pand bezitten (37%). Hierbij speelt ook de locatie waar een ondernemer gevestigd is een rol.

Hoe zwaarder het gebied waar de ondernemer gevestigd is getroffen is door de aardbevingen, hoe groter de kans dat de gaswinning nadelige gevolgen heeft voor diens onderneming. De afzetmarkt van de ondernemer lijkt daarentegen geen verschil te maken voor de nadelen die de ondernemer ondervindt.

Een groot gedeelte van de ondervonden nadelen betreft onkosten die te maken hebben met vastgoed. Het gaat bijvoorbeeld om de kosten die ondernemers maken om hun panden te herstellen of de kosten van het niet (volledig) kunnen gebruiken van vastgoed. Maar ook ondernemers die geen fysieke schade hebben, geven aan nadelen te ondervinden. Ondernemers geven aan dat de effecten van de gaswinning de bedrijfsvoering verstoren en/of voor omzetsderving zorgen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een horecagelegenheid die tijdelijk geen gasten kan ontvangen wegens herstelwerkzaamheden. Verder raakt de waardedaling van vastgoed ook bedrijfspanden. Ondernemers geven aan dat het regelen van versterking of schadevergoeding extra tijdsinvesteringen kost en dat de onzekerheid omtrent deze processen leidt tot het uitblijven van financiële investeringen. Een kleiner aantal ondernemers geeft aan dat zij extra moeten overleggen en regelen met de fiscus of de verzekering (9%). Een nog kleiner percentage (4%) geeft aan nadelen te ondervinden van de effecten van de gaswinning op hun personeel. Hun personeel moet vaker vrij nemen om zaken met betrekking tot de versterking of schadeafhandeling van hun eigen woning te regelen.

De meeste ondervraagde ondernemers geven aan geen voordelen te ondervinden van de gevolgen van de gaswinning (79%). Aannemers (bedrijven) en ondernemers die zich richten op de verduurzaming van panden noemen omzetsijging door de versterking als een voordeel. Tegelijkertijd moet hierbij de kanttekening worden geplaatst dat de vertraging van en onzekerheid omtrent de versterking ook een nadeel oplevert. Bewoners wachten met het doen van investeringen. Bovendien worden niet alle werkzaamheden uitgevoerd door ondernemers uit de regio. Ook zijn er frustraties over de manier waarop de NCG omgaat met het inzetten en betalen van lokale ondernemers. Als ondernemers gevraagd worden naar maatregelen die genomen kunnen worden om deze nadelen op te vangen, dan is het gunnen van opdrachten in het kader van schadeherstel, versterking en verduurzaming aan lokale ondernemers een belangrijke wens. Dit zou ook de werkgelegenheid in de regio goed kunnen doen.

¹⁴ De ondernemers hebben ook vragen over de kernvariabelen gebruikt in de vragenlijsten van Gronings Perspectief – beleving van veiligheid, risicoperceptie en gezondheid – beantwoord. Vergeleken met de score van andere respondenten komt hieruit naar voren dat de ondernemers dezelfde risico's waarnemen als niet-ondernemers, dat dit extra zorgen met zich meebrengt, maar dat dit vooralsnog geen gezondheidsklachten lijkt op te leveren (Stroebe *et al.*, 2020a: 63). In dit hoofdstuk beperken we ons tot het bespreken van de bevindingen over het effect dat de gaswinning heeft op de *onderneming* van de respondenten.

Bevolkingskrimp en regiobeleid

Uitgelicht

Regiobeleid is de afgelopen decennia vooral gericht geweest op groeigebieden (zie bijvoorbeeld Milikowski, 2020). Relatief kansarme regio's zijn hierdoor alleen nog maar kwetsbaarder geworden (zie ook hoofdstuk 6 over Leefomgeving en Leefbaarheid). Binnen de regio Noord-Nederland heeft dit de stad Groningen versterkt, terwijl gebieden in het noorden en het oosten kwetsbaar zijn. Doets *et al.* (2020a) constateren ook dat deze gebieden maar mondjesmaat profiteren van de economische groei in de stad. Ook voor de economische gevolgen van de coronacrisis zullen deze gebieden kwetsbaarder zijn. Het Centraal Plan Bureau signaleert ook risico's en de kansen die de coronacrisis voor deze gebieden teweeg brengt (Muns *et al.*, 2020).

Hoewel een redelijk groot deel van de ondernemers wel nadelen van de effecten van de gaswinning ondervindt, beïnvloedt dit bij de meesten hun toekomstverwachting niet. 58% van de ondernemers zegt door de bevingen niet anders naar de toekomst te kijken. Een kwart ziet de toekomst in verschillende mate wel negatiever in. De factoren die benoemd worden als nadelen spelen ook een rol in een negatiever toekomstbeeld. In toevoeging daarop wordt hier ook een gebrek aan vertrouwen op (regelingen vanuit) de overheid genoemd. Ook het zich bevinden in de wachtstand en de energie en tijd die ondernemers moeten steken in schade en versterking eisen hun tol. Bij een redelijk klein deel van de ondernemers die de afgelopen 10 jaar gestopt zijn met hun onderneming spelen deze gaswinningsgerelateerde factoren ook een rol. Een aantal ondernemers is hierdoor (eerder dan gepland) gestopt met hun bedrijf. Een ander deel geeft aan dat deze factoren niet zozeer het besluit op te stoppen beïnvloedde, maar wel het proces van stoppen. Bij deze groep verliep bijvoorbeeld verkoop of overname van het bedrijf moeizamer.

Ondernemers geven aan dat aan de nadelen die zij ondervinden tegemoet kan worden gekomen met regeling voor schadeherstel en —vergoeding of compensatie voor andere ondervonden nadelen. Hierbij is het van belang dat gebruik maken van de regeling niet wederom een grote investering van tijd en energie vergt. Ook financiële steun in de vorm van gunstige leningen of subsidies worden genoemd.

2.5 Samenvatting en toekomstig onderzoek

Discussie over hoogte waardedaling

Regionale economie meer laten profiteren van versterking en schadeherstel

De woningmarkt in het gaswinningsgebied ontwikkelt zich positief. Zo is bijvoorbeeld in het eerste en tweede kwartaal van 2019 de te-koop-duur en de verkoopduur afgenomen en de verkoopprijs toegenomen. Hiermee volgt de ontwikkeling van de woningmarkt in het gaswinningsgebied, hoewel met enige vertraging, landelijke ontwikkelingen van de woningmarkt. Sinds september 2020 is er een regeling voor het compenseren van waardedaling van Groningse woningen door gaswinning. Er is veel discussie over het model dat wordt gebruikt om de hoogte van de waardedaling en bijbehorende vergoeding te bepalen. De gebruikte begrenzing van het risicogebied op basis van het percentage erkende schades kan in bijzonder op veel kritiek rekenen, net als de gekozen referentiegebieden. Bovendien lijkt er geen consensus te zijn over wat er precies gecompenseerd moet worden met de waardedalingsregeling: gaat het om woningwaarde of speelt woongenot ook een rol? De discussie hierover blijft spelen, onder meer omdat economische modellen niet exact kunnen aantonen welke factoren welke mate van waardedaling veroorzaken.

Nu de regeling voor waardedaling wordt toegepast, zal moeten blijken in hoeverre discussies over het gehanteerde model ook een praktische weerslag hebben. Toekomstig onderzoek zou zich hierop kunnen richten. Het zou interessant zijn in het oog te houden of alle woningeigenaren

waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat ze te maken hebben waardedaling van hun woning, ook volgens de modelmatige bepalingen in aanmerking komen voor een vergoeding. Daarnaast zou het interessant zijn om te weten hoe woningeigenaren de financiële compensatie besteden. Wordt het geld bijvoorbeeld besteed aan het verbeteren van de woning? En zo ja, heeft dit invloed op de woningmarkt?

Het valt op dat waar veel onderzoek uitgaat naar de woningmarkt in het gaswinningsgebied, betrekkelijk weinig onderzoek gericht is op de economische ontwikkelingen in het gaswinningsgebied. Tegelijkertijd zijn er wel programma en projecten gericht op het stimuleren van economische ontwikkelingen in het gebied, bijvoorbeeld vanuit het NPG.

De onderzoekers van Gronings Perspectief constateren dat een groot deel van de bevroegde ondernemers nadelen ondervindt van de gaswinning. Het gaat om schade die het gevolg is van bodemdaling (en de kosten die ondernemers zelf maken voor het herstellen hiervan), maar ook om de tijd en energie die zij moeten steken de processen en procedures omtrent schadeafhandeling en versterking. Ondernemers geven aan behoefte te hebben aan eenvoudige en toegankelijke regelingen om tegemoet te komen aan de nadelen die bedrijven en ondernemers ondervinden van de effecten van de gaswinning. Over het algemeen kunnen we stellen dat er nog weinig inzicht is in de kosten die door (kleinschalige) ondernemers én huishoudens worden gemaakt door de gevolgen van de gaswinning.

Daarnaast zou er meer gedaan kunnen worden om de regionale economie te laten profiteren van de investeringen die samengaan met schadeherstel, versterking en verduurzaming. Er lijkt tot op heden weinig kennis te zijn over maatregelen die dit kunnen faciliteren. Dit geldt niet alleen voor ondernemers, maar ook op huishoudens-niveau. Welke investeringen en maatregelen dragen het meest bij aan de economische ontwikkeling van ondernemers en huishoudens in de regio? Met het oog op de investeringen die er de komende periode op dit vlak zullen worden gedaan, zou het interessant zijn hier meer kennis over op te doen. Hierbij gaat het enerzijds om het rendement van investeringen. Investerings zouden een positieve impact op de regionale economie moeten hebben, ook nadat tijdelijke overheidssteun gestopt is. Anderzijds moet de bredere maatschappelijke context in het oog worden gehouden. Investerings die economisch gezien een hoog rendement hebben, leiden niet noodzakelijkerwijs tot maatschappelijke verbeteringen. In Groningen heeft de gaswinning dit bijzonder duidelijk gemaakt. Onderzoek naar de voorwaarden voor duurzame investeringen die in brede zin ten goede komen aan de regionale economie zou zeer welkom zijn.