

Primos–prognose 2023

Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte



In opdracht van
Primos-klienten

Datum
5 juli 2023

Auteur(s)
Kenneth Gopal, Esther Bod, Léon Groenemeijer,
Gerard van Leeuwen, David Omtzigt en Michael
Stuart-Fox

Kenmerk
r2023-0044LGR



ABF Research
Verwersdijk 8, 2611 NH Delft
+31 (0) 15 27 99 300 • info@abf.nl • www.abfresearch.nl

Copyright ABF Research 2023 De informatie in dit rapport is met de grootste zorg samengesteld. ABF Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten, onnauwkeurigheden of onvolledigheden. Het gebruik van (onderdelen van) dit rapport is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld

Inhoudsopgave

	Samenvatting	5
01	Inleiding	11
	1.1 Introductie	12
	1.2 Leeswijzer	12
02	Demografische verwachtingen	15
	2.1 Bevolking	16
	2.2 Institutionele bevolking	20
	2.3 Huishoudens	23
03	Woningvoorraad en woningtekort	27
	3.1 Toename woningvoorraad in afgelopen jaren	28
	3.2 Woningbouwverwachtingen	29
	3.3 Nationale woningbouwprognose	38
	3.4 Regionale en lokale woningbouwverwachtingen	41
	3.5 Raming statistisch woningtekort	42
	3.6 Raming nieuwbouwopgave voor tekort 2% in 2031	47
04	Bandbreedte	49
	4.1 Onzekerheden	50
	4.2 Bevolking en huishoudens	51
	4.3 Woningvoorraad en woningtekort	53
05	Achtergronden	55
	5.1 Trendprognose	56
	5.2 Methodiek op hoofdlijnen	56
	5.3 Van bevolkingsprognose naar huishoudensprognose en woningbehoefteraming	58
	5.4 Aanpassingen ten opzichte van Primos 2022	58

Bijlagen

61

Bijlage A: 31 Functionele Woningmarktgebieden

62

Samenvatting

Exceptionele bevolkingsgroei in 2022

In 2022 kende Nederland met 225.000 inwoners erbij een exceptionele bevolkingsgroei. De toename is in belangrijke mate het gevolg van de komst van circa 90.000 Oekraïense vluchtelingen die zich op basis van een Europese richtlijn direct konden inschrijven in de Basisregistratie Personen. Daarnaast was er echter ook een hoge instroom vanuit andere landen. Vanwege de krappe arbeidsmarktsituatie trekt Nederland veel arbeidsmigranten aan. Daarnaast trekken Nederlandse instellingen voor hoger onderwijs buitenlandse studenten, is er een hoge instroom van asielmigranten en vindt er gezinsvormende migratie en gezinshereniging plaats.

Ook op termijn iets hogere bevolkingsgroei verwacht

De Primos-prognose 2023 is op nationaal niveau gebaseerd op de meest recente nationale bevolkingsprognose van het CBS (december 2022). De nationale bevolkingsprognose is in de afgelopen jaren in reactie op de steeds hogere bevolkingsgroei aanzienlijk verhoogd. Voor 2031 is de prognose met 110.000 inwoners verhoogd ten opzichte van de CBS-prognose van een jaar eerder. Dit is grotendeels het gevolg van de niet voorziene instroom van Oekraïense vluchtelingen.

Onzekerheden

Demografische prognoses kennen grote onzekerheden. Met name het buitenlands migratiesaldo heeft in het verleden sterk gefluctueerd. Omdat de bevolkingsgroei in Nederland steeds meer via immigratie tot stand komt, neemt de onzekerheid omtrent de bevolkingsontwikkeling toe. De Primos-prognose dient te worden gezien als een puntschatting binnen een bandbreedte. Omdat demografische processen door vele factoren worden beïnvloed is het niet mogelijk om eenduidig vast te stellen hoe groot die bandbreedte is. Om een beeld te schetsen van een mogelijke bandbreedte zijn naast de standaardprognose twee varianten, Primos Hoog en Primos Laag, doorgerekend.

Sterke toename statistisch woningtekort

Ondanks de bruto¹ toename van de woningvoorraad in 2022 met 90.200 woningen is het statistisch woningtekort sterk toegenomen. Het tekort wordt in 2023 op nationaal niveau op 390.000 woningen geraamd, 4,8% van de voorraad. Het statistisch woningtekort is daarmee in één jaar tijd met 75.000 woningen toegenomen. Naast de sterke bevolkingsgroei speelt een betere meting van de beschikbare langdurige leegstand van woningen een rol. Het aantal beschikbare woningen wordt als gevolg daarvan circa 40.000 woningen lager ingeschat. Om de spanning tot een normaal niveau terug te brengen (2%) zijn er 223.000 woningen, vooral in gespannen regio's, nodig.

¹ Berekend conform de Primos-definitie (CBS nieuwbouw + CBS overige toevoegingen – CBS overige onttrekkingen (zie ook pag. 25); Notabene: flexwoningen worden niet apart geregistreerd in de BAG en worden in de Primos-definitie tot de nieuwbouw gerekend.

Woningbouw kan naar verwachting groei van huishoudens nauwelijks bijbenen

Er zijn daarnaast woningen nodig om de in de periode 2023 tot en met 2030 verwachte toename van de bevolking met 861.000 personen (+4,8%) te accommoderen. Het aantal huishoudens neemt volgens de Primos-prognose 2023 in deze periode toe met 601.000 (+7,3%). De woningbouwverwachtingen voor de eerstkomende jaren zijn niet positief. Op basis van het aantal woningen in aanbouw en het aantal verleende bouwvergunningen in het verleden wordt ingeschat dat de nieuwbouw (volgens de Primos-definitie) in 2023 nog toeneemt tot 95.000 woningen om daarna te dalen tot 78.000 woningen in 2025. Verwacht wordt dat er vervolgens een inhaalslag in de woningproductie plaats zal vinden. Voor de periode 2023 t/m 2030 wordt een bruto toevoeging aan de voorraad verwacht van 744.000 woningen. Rekening houdend met een trendmatig geraamde sloop van 98.000 woningen neemt de woningvoorraad in deze periode per saldo toe met 646.000 woningen. Het statistisch woningtekort loopt de eerste jaren naar verwachting niet of nauwelijks terug en wordt voor 2027 op 4,7% geraamd. In de jaren daarop wordt een daling tot 3,8% in 2031 voorzien.

Huishoudens worden nog steeds kleiner

Naast de groeiende bevolking is ook het kleiner worden van de huishoudens een drijver van de vraag naar woningen. De gemiddelde huishoudensgrootte daalt al decennia. In 2006 telde een huishouden gemiddeld 2,26 personen, in 2023 is dat gedaald tot 2,12. De Primos-prognose verwacht een verdere daling tot 2,06 in 2034, waarna de gemiddelde huishoudensgrootte stabiliseert. De daling van de gemiddelde huishoudensgrootte is daarmee groter dan in de vorige prognose (stabilisatie op 2,08 in 2037). Een deel van deze daling hangt samen met nieuw beleid ten aanzien van de verpleeghuiscapaciteit.

Huishoudensgroei verhoogd; groei institutionele bevolking beleidsmatig beperkt

De Primos-prognose 2023 verwacht in 2031 120.000 huishoudens meer dan de Primos-prognose 2022. Dat is het effect van een grotere verwachte bevolkingsomvang in dat jaar, een snellere daling van de gemiddelde huishoudensgrootte en de beleidswijziging inzake de maximisering van de verpleeghuiscapaciteit. In het nieuwe WOZO-programma van het Ministerie van VWS mag het aantal institutionele plaatsen voor 65-plussers niet verder oplopen dan 135.000 plaatsen. In de nieuwe prognose wordt vanwege de beleidswijziging het deel van de bevolking dat in instellingen e.d. woont, de zogeheten institutionele bevolking, in 2031 31.000 personen lager geraamd dan in de vorige prognose. Consequentie is dat het aantal 'gewone' huishoudens, ook wel de particuliere huishoudens genoemd, alsook de woningbehoefte sneller toeneemt dan in de vorige prognose. Aangezien de beleidswijziging vooral alleenstaande ouderen raakt, wordt voor de periode 2023 t/m 2031 dit effect op 27.000 'extra' particuliere huishoudens geraamd. In de periode tot 2038 gaat het om 75.000 'extra' huishoudens. In het Programma Woningbouw van het Ministerie van BZK is opgenomen dat de ambitie van 900.000 woningen voor de periode tot 2031 voor een belangrijk deel op ouderen gericht dient te zijn. Het streven is om in dit verband onder andere 40.000 'verpleegzorgplekken' in de reguliere woningvoorraad te realiseren.

Sterkste groei bij ouderen en alleenstaanden

Het aantal huishoudens neemt in totaal in de periode 2023 t/m 2037 met 916.000 toe, van 8,3 miljoen naar 9,2 miljoen. Dat komt neer op een groei met 11,1%. De toename bestaat voor 18% uit alleenstaanden (601.000), 10% gezinnen (89.000), 8% eenoudergezinnen (76.000) en 16% paren zonder kinderen (149.000). Als gevolg van de vergrijzing zal in het bijzonder het aantal oudere alleenstaanden en oudere paren zonder kinderen sterk toenemen. In totaal neemt het aantal 65-plus huishoudens toe met 877.000 (+36%). Het aantal huishoudens jonger dan 30 jaar zal afnemen (-50.000, -5%), terwijl het aantal huishoudens tussen 30 en 65 jaar nog beperkt toeneemt met 89.000 (+2%).

Sterke groei Randstad

Het aandeel van de Randstad in de totale bevolking van Nederland neemt nog steeds toe en bedraagt momenteel 42,5%. Volgens de Primos-prognose zal over vijftien jaar, in 2038, het aandeel van de Randstad in de bevolking verder zijn toegenomen tot 44,0%. De Randstad trekt veel buitenlandse migranten en kent daarnaast als gevolg van de relatief jonge bevolking een hogere natuurlijke aanwas dan de andere landsdelen. De Randstad kende de afgelopen jaren een oplopend negatief binnenlands migratiesaldo dat in 2021 -14.000 personen bedroeg. In 2022 heeft er een omslag plaatsgevonden, het negatieve saldo is gehalveerd tot -7.000 personen. Vergeleken bij het buitenlandse migratiesaldo van de Randstad, 53.4000 personen in 2021 en 107.700 in 2022 is dat een klein aantal. De natuurlijke aanwas was in de Randstad positief, 17.200 personen in 2021 en 10.600 in 2022.

Nieuwbouwdip aanstaande, meer productie op middellange termijn

Trends en ontwikkelingen in de woningbouw laten grote tegenstellingen zien.

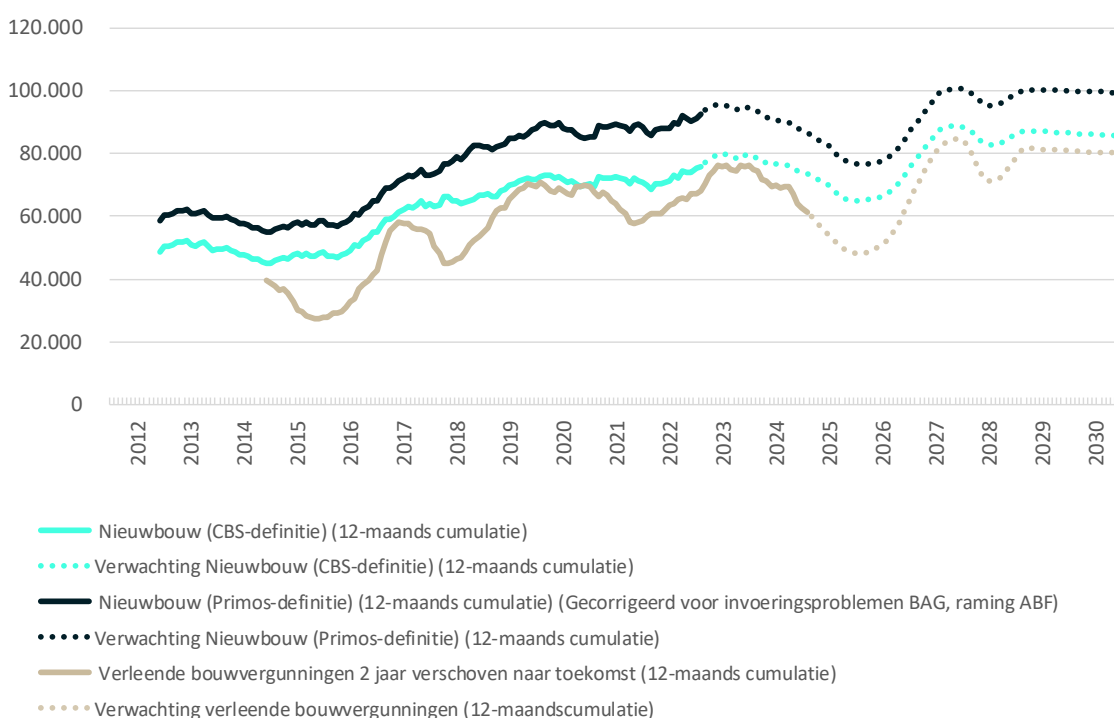
Aan de ene kant zien we dat de woningbouw sterk is aangetrokken: het aantal opgeleverde woningen volgens de Primos-definitie is gestegen tot 90.200 in 2022 en het aantal woningen in aanbouw is toegenomen tot 83.950 eind april 2023. Dat is 26% meer dan in januari 2021. De harde plancapaciteit met een geplande oplevering in de periode 2023 t/m 2030 is sterk toegenomen en bedraagt nu 388.800 woningen. Daarnaast is er een ruime voorraad aan woningen in zachte plannen met een geplande opleverdatum vòòr 2031 (607.300). Voor veel projecten is er zekerheid geschapen met betrekking tot de rijksbijdrage aan de benodigde infrastructuur. De ontwikkeling van flexwoningen neemt een vlucht en met woondeals en nationale prestatieafspraken hebben overheden en corporaties zich, deels onder voorwaarden, gecommitteerd aan de verwezenlijking van hoge woningbouwambities.

Aan de andere kant zijn er echter grote zorgen over het teruglopen van de woningbouw volgend jaar. Op jaarbasis is het aantal verleende bouwvergunningen sinds maart 2022 met 20% teruggelopen. De bouwkosten kenden sterke prijsstijgingen in 2022. Investeren in huurwoningen wordt als gevolg van een aantal reeds genomen en voorgenomen overheidsmaatregelen minder winstgevend dan het de afgelopen jaren was. De prijsdaling op de koopwoningenmarkt zal naar verwachting nog tot volgend jaar voortduren. De bereidheid en mogelijkheden om een nieuwbouwwoning te kopen, die vaak pas twee jaar later wordt opgeleverd, zijn als gevolg van de gestegen hypotheekrente en de verwachte

verdere prijsdaling van koopwoningen sterk afgenomen. Consequentie van al deze ontwikkelingen is dat het in uitvoering nemen van veel woningbouwprojecten momenteel stopt. Mogelijk zal bij een deel van de projecten herontwikkeling plaatsvinden hetgeen vertraging betekent.

Op basis van een veronderstelde gemiddelde doorlooptijd van twee jaar tussen verlening vergunning en oplevering van een woning en een aantal aanvullende aannamen zijn nieuwe woningbouwverwachtingen opgesteld.

Figuur 1 Aantal woningen in verleende bouwvergunningen (2 jaar verschoven naar toekomst), nieuwbouw volgens CBS- definitie en nieuwbouw volgens Primos-definitie, 12-maandscumulatiecijfers, januari 2012 t/m december 2030; bron: CBS/Primos-prognose 2023/ABF Research



De totale nieuwbouw komt volgens de Primos-prognose 2023 voor de periode 2022 t/m 2030 uit op 834.000 woningen, gemiddeld 92.000 woningen per jaar. De recent aangekondigde maatregelen om de dip in de woningbouw zoveel mogelijk te beperken, minimaal € 250 miljoen start-bouwimpuls en € 300 miljoen extra voor flexwoningen, zullen mogelijk de in de Primos-prognose verwachte terugloop in de bouwproductie beperken.

Programma Woningbouw

In het Programma Woningbouw heeft het Ministerie van BZK de ambitie opgenomen om een bruto nieuwbouwproductie (Primos-definitie) van 900.000 woningen te realiseren in de periode 2022 t/m 2030. Op basis van de Primos-prognose 2023 is een groter aantal woningen nodig om in 2031 op een tekort van 2% uit te komen. Uitgaande van het inlopen van het actuele woningtekort (223.200)

tot 2%, de toename van de woningbehoefte in de jaren 2023 t/m 2030 (569.800, alsmede de reeds gerealiseerde nieuwbouw in jaar 2022 (92.200) wordt de benodigde nieuwbouw (Primos-definitie) voor de periode 2022 t/m 2030 geraamd op 981.000 woningen

In de factsheet aan het eind van deze samenvatting zijn alle voor het Programma Woningbouw relevante cijfers opgenomen.



Factsheet vergelijking Primos–prognose 2023 en Primos–prognose 2022 voor Programma Woningbouw, beleidsperiode 2022 t/m 2030

Vertrekpunt				
	Primos 2022	Primos 2023	Ontwikkeling	Bijzonderheden
Bevolking per 1-1-2022	17.594.000			definitief realisatiecijfer 17.591.000
Bevolking per 1-1-2023		17.817.000	223.000	nader voorlopig realisatiecijfer 17.816.000 en 225.000
waarvan:				
Institutionele bevolking per 1-1-2022	263.000			
Institutionele bevolking per 1-1-2023		266.000	3.000	definitief realisatiecijfer 276.000
Huishoudens per 1-1-2022	8.129.000			definitief realisatiecijfer 8.139.000
Huishoudens per 1-1-2023		8.270.000	141.000	definitief realisatiecijfer 8.270.000
Woningvoorraad per 1-1-2022	8.046.000			definitief realisatiecijfer
Woningvoorraad per 1-1-2023		8.125.000	79.000	definitief realisatiecijfer
Statistisch woningtekort per 1-1-2022	315.000			
	3,9%			
Statistisch woningtekort per 1-1-2023		390.000	75.000	Verbeterde waarneming tekort in 2023; Tekort in 2022 eigenlijk circa 40.000 hoger; (betere registratie energieverbruik/beschikbare leegstand in 2023)
		4,8%	0,9%-pt	
Aantal benodigde woningen nodig om op statistisch woningtekort 2% uit te komen	157.000	223.000	66.000	Raming
Ontwikkeling 2022 t/m 2030 - beleidsperiode Programma Woningbouw				
	Primos 2022	Primos 2023	Verschil	Bijzonderheden
Bevolking	975.000	1.088.000	113.000	Hogere bevolkingsgroei
waarvan:				
Omvang institutionele bevolking	73.000	35.000	-38.000	Institutionele bevolking 38.000 lager en daardoor aantal huishoudens 27.000 hoger als gevolg van maximering verpleeghuiscapaciteit; Daarnaast als gevolg van hogere individualisering circa 22.000 huishoudens extra
Huishoudens	623.000	733.000	110.000	
Nieuwbouw (Primos-definitie)	823.000	834.000	11.000	Beperkte hogere productie verwacht
Trendmatig geraamde sloop	108.000	108.000	0	Onveranderd
Woningvoorraad	715.000	726.000	11.000	Beperkte hogere productie verwacht
Statistisch woningtekort	-100.000 -1,5%-pt	11.000 -0,2%-pt	111.000	Verwacht tekort in 2031 hoger
Aantal benodigde nieuwbouwwoningen (Primos-definitie) nodig om in 2031 op statistisch woningtekort 2% uit te komen	866.000	981.000	115.000	Raming; Meer woningen nodig om hogere huishoudensgroei te accommoderen

01

Inleiding



1.1 Introductie

In dit rapport worden de belangrijkste resultaten van de Primos-prognose 2023 besproken. De Primos-prognose raamt per gemeente en per buurt het aantal inwoners naar leeftijd en geslacht, het aantal huishoudens naar samenstelling en leeftijd en de woningbehoefte.

Op nationaal niveau komt de prognose overeen met de meest recente nationale bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De Primos-prognose 2023 komt op nationaal niveau overeen met de CBS-kernprognose die in december 2022 is gepubliceerd. De veronderstellingen van het CBS, ten aanzien van onder meer de toekomstige ontwikkeling van het gemiddeld aantal kinderen dat een vrouw krijgt, de toekomstige levensverwachting en het verwachte aantal immigranten en emigranten, worden in de Primos-prognose overgenomen.

Op basis van gemeentespecifieke trends in geboorte, sterfte, binnenlandse en buitenlandse migratie en huishoudensvorming wordt de bevolkingsontwikkeling geraamd. Vanuit de bevolkingsprognose wordt vervolgens binnen Primos een huishoudensprognose en een woningbehoefteraming opgesteld. Daarnaast wordt er een raming opgesteld van de woningproductie op nationaal niveau.

In samenhang met informatie over woningen in aanbouw, vergunningen verleend, plancapaciteit en veronderstellingen over het terugbrengen van het woningtekort leidt dat tot een prognose van bevolking, huishoudens en woningvoorraad op lokaal niveau.

De Primos-prognose biedt al bijna veertig jaar regionaal en lokaal inzicht in demografische ontwikkelingen. In al die jaren heeft de Primos-trendraming een bijdrage geleverd aan inzichten, woonvisies, bouwplannen en beleidsvoornemens van overheden en andere partijen. De Primos-prognose 2023 is opgesteld in opdracht van diverse opdrachtgevers, waaronder provincies en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1.2 Leeswijzer

De Primos-prognose wordt opgesteld voor de periode tot en met 2050. De onzekerheden die demografische prognoses kenmerken zijn op de lange termijn echter groot. In deze rapportage wordt daarom vooral vijftien jaar vooruit geblikt. Omdat het Programma Woningbouw (Ministerie van BZK, maart 2022) de negenjarige periode 2022 t/m 2030 bestrijkt, zijn sommige verwachte ontwikkelingen in dit rapport voor deze periode, waarvan al anderhalf jaar voorbij is, beschreven.

In hoofdstuk 2 komen bevolking en huishoudens in verleden en toekomst aan de orde. In hoofdstuk 3 worden de ontwikkelingen en verwachtingen met betrekking tot de woningvoorraad, de woningbehoefte en de ontwikkeling van het woningtekort beschreven. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de onzekerheden die demografische prognoses kenmerken en worden de resultaten van een hoge en



lage bevolkingsvariant besproken. Hoofdstuk 5 bevat achtergrondinformatie over Primos en geeft op hoofdlijnen de werking van het model weer. Er is in dit hoofdstuk tevens een overzicht opgenomen van de aanpassingen die ten behoeve van de Primos-prognose zijn doorgevoerd ten opzichte van de vorige editie van de Primos-prognose.

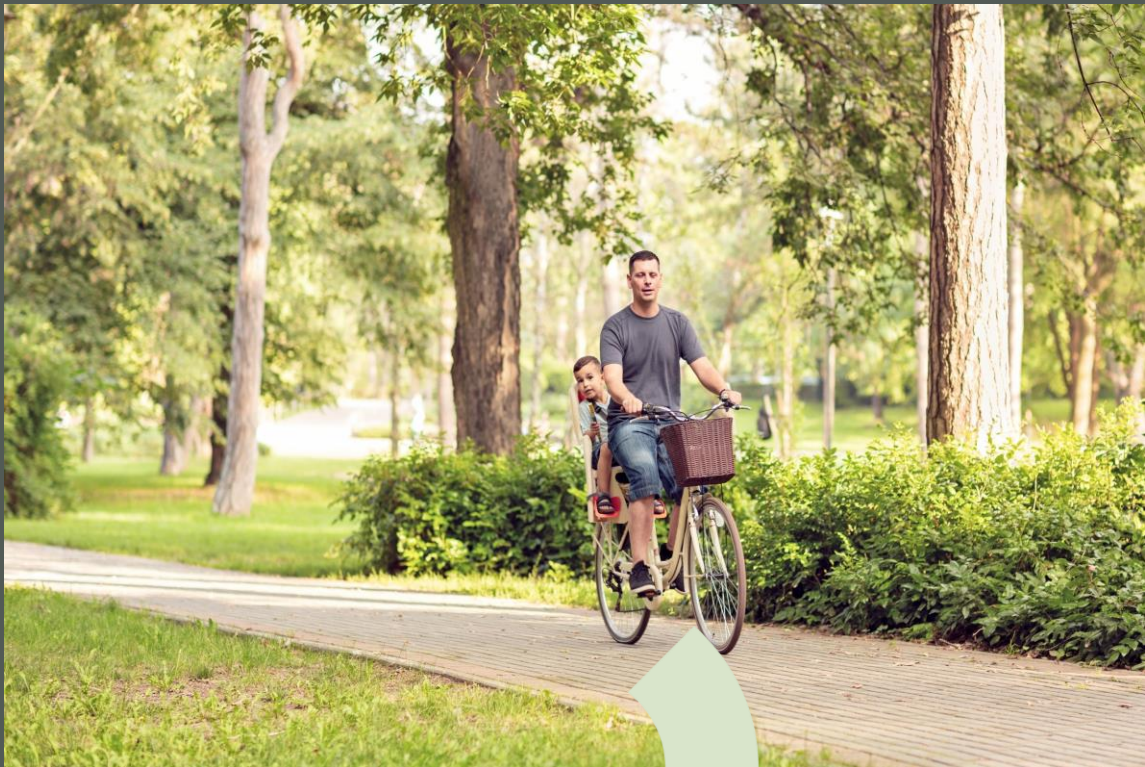
Een deel van de Primos-prognose is publiek toegankelijk. Meer informatie over individuele gemeenten of regio's is te vinden via <https://primos.abfresearch.nl>.





02

Demografische ver- wachtingen



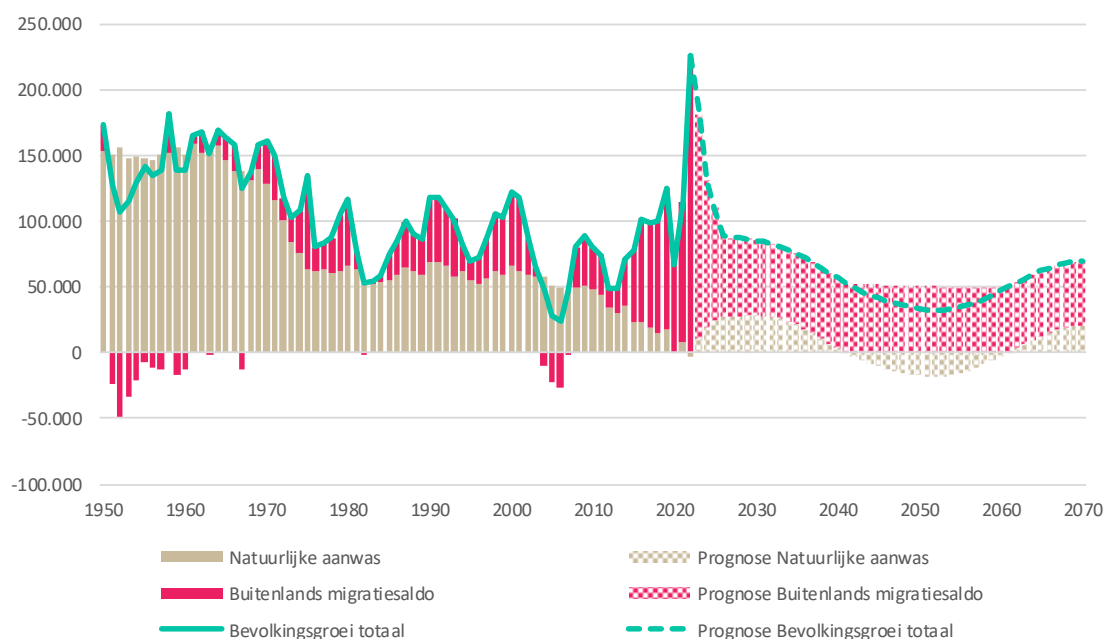
2.1 Bevolking

2.1.1 Bevolkingsontwikkeling op nationaal niveau

De omvang van de bevolking van Nederland is de afgelopen jaren snel toegenomen. Het aantal inwoners steeg in vijftien jaar tijd met 1.410.000 (+8,6%) tot 17.816.000 per begin 2023. Corona zorgde in 2020 weliswaar voor een dip in de groei, maar in 2022 kende Nederland met 224.800 personen een exceptioneel hoge bevolkingsgroei. Een belangrijk deel van de groei is het gevolg van de oorlog in Oekraïne. Er hebben zich circa 90.000 Oekraïense vluchtelingen in Nederland gevestigd. Daarnaast trekt Nederland veel arbeidsmigranten aan, schrijven buitenlandse studenten zich in bij Nederlandse onderwijsinstellingen en vragen vluchtelingen uit diverse andere landen asiel aan in Nederland.

Ook in de komende jaren wordt een sterke bevolkingsgroei verwacht. De Primos-prognose 2023 is op nationaal niveau gebaseerd op de meest recente nationale bevolkingsprognose² van het CBS (december 2022). Voor de periode 2023 t/m 2027 verwacht het CBS een toename van het aantal inwoners met gemiddeld 120.000 inwoners per jaar. In de tien jaren daarna neemt volgens de nationale prognose de omvang van de bevolkingsgroei af tot gemiddeld 80.000 per jaar. In totaal wordt er een groei in vijftien jaar tijd voorzien met 1.405.500 personen (+7,9%), waarvan 25% door natuurlijke aanwas en 75% als gevolg van buitenlandse migratie.

Figuur 2-1: Bevolkingsmutatie naar component, realisaties en bevolkingsprognose 2022-2070; bron: CBS

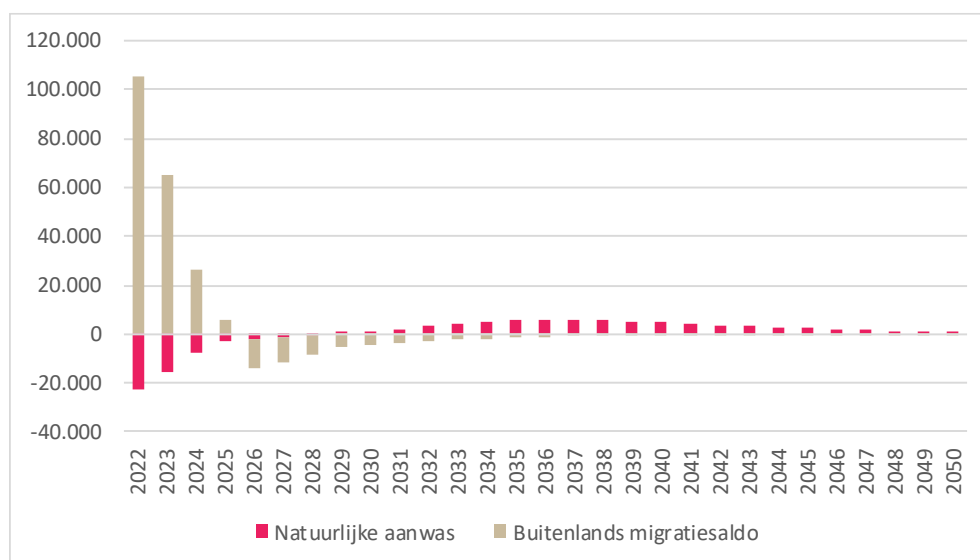


² Stoeldraijer, L. & C. van Duin, H. Nicolaas en C. Huisman, Kernprognose 2022–2070: Door oorlog meer migranten naar Nederland, Statistische Trends, CBS, 16 december 2022



De nationale bevolkingsprognose van het CBS is in de afgelopen jaren in reactie op de steeds hogere bevolkingsgroei aanzienlijk verhoogd. Ten opzichte van de prognose uit december 2021 is de bevolkingsomvang in 2031 in de nieuwe prognose met 110.100 inwoners verhoogd. Het verschil wordt voor drie kwart veroorzaakt door de hoge bevolkingsgroei in 2022. Daarnaast verwacht het CBS een hoger buitenlands migratiesaldo op de korte termijn (zie [Figuur 2-2](#)) en een lagere natuurlijke aanwas. Op de lange termijn is de verwachting dat de natuurlijke aanwas hoger zal zijn dan in de vorige prognose aangenomen.

Figuur 2-2: Verschillen naar type bevolkingsmutatie in CBS-prognose december 2022 ten opzichte van prognose december 2021; bron: CBS



Demografische prognoses kennen echter grote onzekerheden. Zo was de komst van Oekraïense vluchtelingen in groten getale natuurlijk niet voorzien in de vorige prognose. De nationale CBS-prognose alsook de Primos-prognose dienen gezien te worden als puntschattingen binnen een zekere bandbreedte. Gezien de grote hoeveelheid factoren die van invloed zijn op de demografische ontwikkeling is deze bandbreedte niet exact vast te leggen. In hoofdstuk 4 gaan we in op de onzekerheden en komen een hoge en lage variant van de Primos-prognose 2023 aan de orde.

2.1.2 Bevolkingsontwikkeling op regionaal niveau

Nederland kent een regionaal sterk gedifferentieerde demografische ontwikkeling. Om dat inzichtelijk te maken wordt in deze rapportage een indeling van Nederland in 31 functionele woningmarktgebieden en vijf landsdelen gehanteerd (zie [Figuur 2-3](#)).

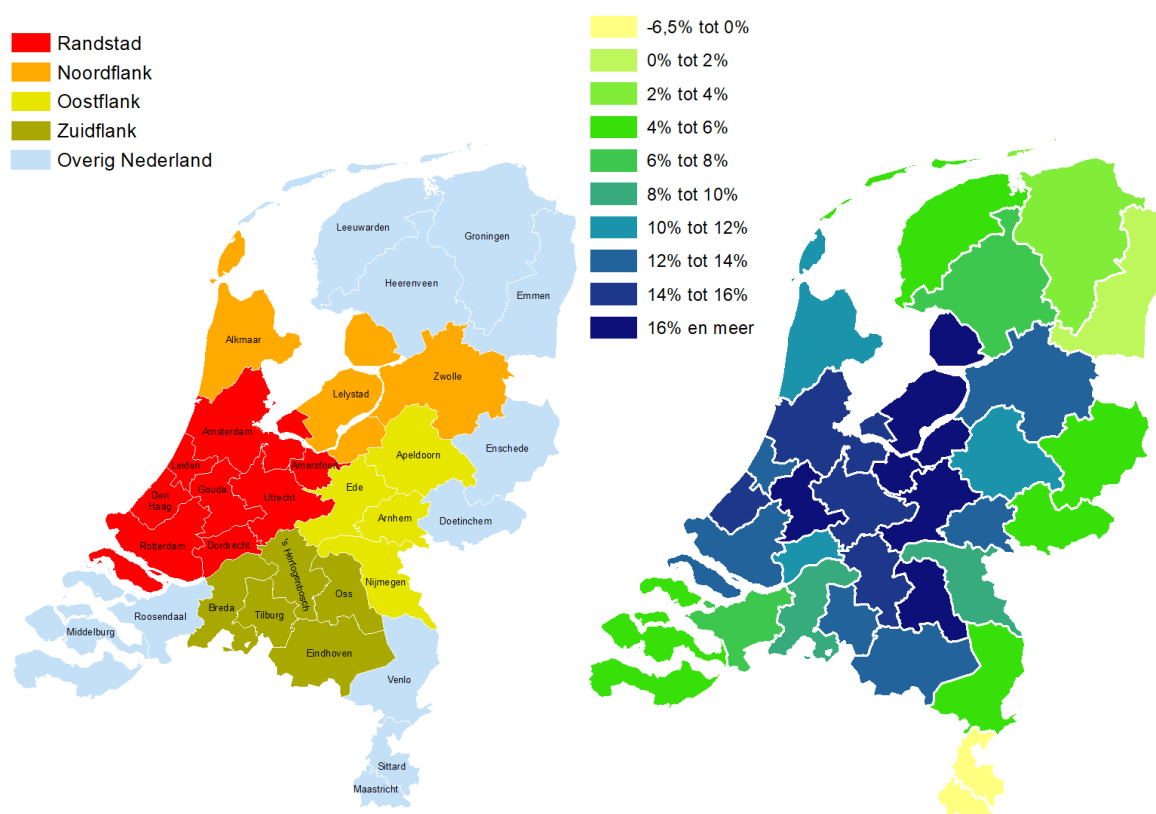
De bevolkingsgroei heeft de afgelopen jaren vooral in de Randstad plaatsgevonden (zie [Figuur 2-4](#)). Ook in het afgelopen jaar is het aandeel van de Randstad in de bevolking van Nederland wederom toegenomen. Sinds 2008 is het aandeel van de Randstad in de totale bevolking van Nederland met 1,5%-punt toegenomen tot 42,5%. Het aandeel van Overig Nederland is in deze periode van vijftien



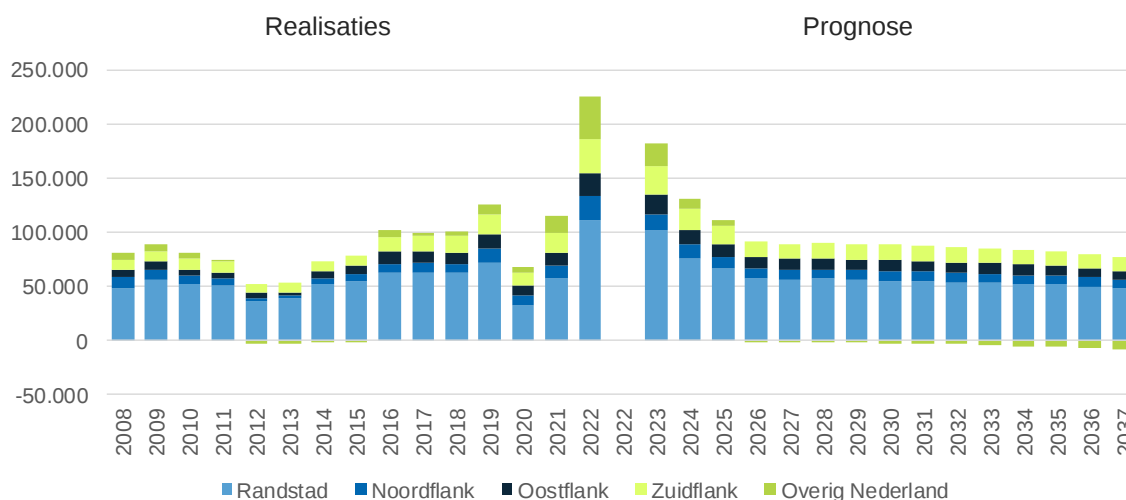
jaar met 1,5%-punt afgenomen tot 24,6%. Het aandeel van de Noord-, Oost- en Zuidflank tezamen bleef stabiel op 32,9%.

Over vijftien jaar, in 2038, is volgens de Primos-prognose het aandeel van de Randstad in de bevolking verder toegenomen tot 44,0%, terwijl het aandeel van Overig Nederland afneemt tot 22,7%. Het aandeel van de flanken in de bevolking neemt licht toe tot 33,3%. In de vorige Primos-prognose nam het aandeel van de Randstad overigens nog meer toe, tot 44,4% in 2038.

Figuur 2-3: Links: Indeling van Nederland in 31 functionele woningmarktgebieden en vijf landsdelen; Rechts: Verwachte bevolkingsgroei naar functioneel woningmarktgebied, 2023 t/m 2037, (%); bron: Primos-prognose 2023



Figuur 2-4: Gerealiseerde (2008 t/m 2022) en verwachte bevolkingsgroei (2023 t/m 2037) naar landsdeel; bron: CBS en Primos-prognose 2023



De sterke groei van de bevolking in de Randstad is het gevolg van de grote aantrekkingskracht van dit landsdeel op buitenlandse migranten en de jonge bevolking die voor natuurlijke aanwas zorgt. Vrijwel de gehele natuurlijke aanwas van Nederland komt in de Randstad tot stand. Wel is er vertrek naar andere landsdelen. Het binnenlands migratiesaldo van de Randstad was lange tijd positief, maar is na het hoogtepunt in 2016 afgenomen en sinds 2018 in negatief. In 2022 treedt er echter een mogelijke kentering op. Was in 2021 het vertrek vanuit de Randstad naar andere landsdelen opgelopen tot per saldo 13.700, in 2022 is dit afgenomen tot 7.000 personen.

De hoogste relatieve bevolkingsgroei in de periode tot 2038 wordt verwacht in de woningmarktregio's Ede, Lelystad, Amsterdam, Amersfoort en Den Haag. In deze regio's neemt het aantal inwoners in deze periode toe met 12% tot 15%. In de regio's Sittard/Heerlen, Maastricht en Emmen krimpt de bevolking in deze periode naar verwachting met 2% tot 7%.

2.1.3 Vergrijzing

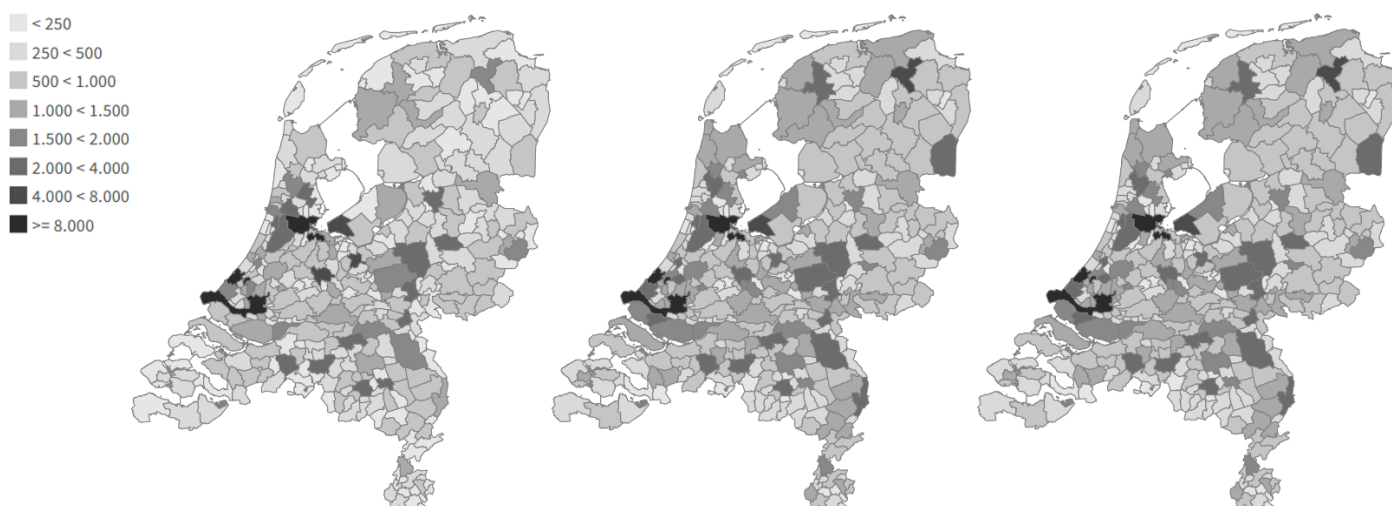
Als gevolg van het hoge aantal geboorten na de Tweede Wereldoorlog en de toegenomen levensverwachting zal de komende jaren een grijze golf door Nederland rollen. In de afgelopen vijftien jaar is het aantal 65-plussers met 1.187.800 toegenomen. De komende vijftien jaar (tot 2038) wordt een vrijwel even grote toename verwacht, 1.183.500. Verschil is echter dat de toename in de komende jaren vooral het aantal 75 t/m 84 jarigen betreft, die meer dan verdubbelen in vijftien jaar tijd. Daarnaast zal er ook een sterk toename, bijna een verdubbeling, van het aantal 85-plussers optreden. Met name in laatstgenoemde leeftijdsklasse is de zorgvraag groot en heeft een groot deel te maken met mobiliteitsbeperkingen. De vraag naar zorg en wonen met zorg zal sterk toenemen.



Tabel 2-1: Bevolking naar leeftijdsklasse, waarneming 2008 en 2023 en prognose 2031 en 2038; bron: CBS

	2008	2023	2031	2038	2008 t/m 2022	2023 t/m 2030	2030 t/m 2038
3 jaar en jonger	745.800	696.400	799.000	836.600	-49.500	102.600	37.600
4-11 jaar	1.598.400	1.450.600	1.479.700	1.649.600	-147.700	29.100	169.900
12-17 jaar	1.201.900	1.172.900	1.119.900	1.135.800	-29.000	-53.000	15.900
18-24 jaar	1.372.100	1.607.100	1.511.600	1.440.000	235.000	-95.500	-71.700
25-39 jaar	3.289.300	3.439.900	3.747.400	3.719.000	150.600	307.500	-28.500
40-54 jaar	3.697.800	3.399.000	3.351.300	3.587.900	-298.700	-47.700	236.600
55-64 jaar	2.085.300	2.448.600	2.361.300	2.067.700	363.400	-87.300	-293.600
65-74 jaar	1.314.500	1.959.200	2.204.000	2.292.000	644.700	244.800	88.100
75-84 jaar	826.800	1.242.000	1.559.600	1.715.500	415.200	317.600	155.800
85 jaar en ouder	273.500	401.400	544.800	778.600	127.900	143.400	233.800
Totaal	16.405.400	17.817.200	18.678.700	19.222.700	1.411.800	861.400	544.000

Figuur 2-5: Toename bevolking naar leeftijdsklasse en gemeente; links: 65 t/m 74-jaar, midden: 75 t/m 84 jaar; rechts 85 jaar en ouder; 2023 t/m 2030; bron: Primos-prognose 2023



2.2 Institutionele bevolking

In paragraaf 3 van dit hoofdstuk komen de (particuliere) huishoudens aan de orde. Naast personen die particuliere ('gewone') huishoudens vormen zijn er ook personen die een woonruimte bewonen en in deze woonruimte bedrijfsmatig worden voorzien in de dagelijkse levensbehoeften. Bij deze zogeheten 'institutionele huishoudens' gaat het om onder andere instellingen zoals verpleeg- en verzorgingshuizen, maar ook internaten, kloosters, gevangenissen, kazernes en asielzoekerscentra. Volgens de bevolkingsstatistiek telt Nederland in 2022 262.500 personen die institutioneel verblijven. Het grootste deel in deze groep (43%) betreft 65-plussers in instellingen voor verpleging en verzorging.

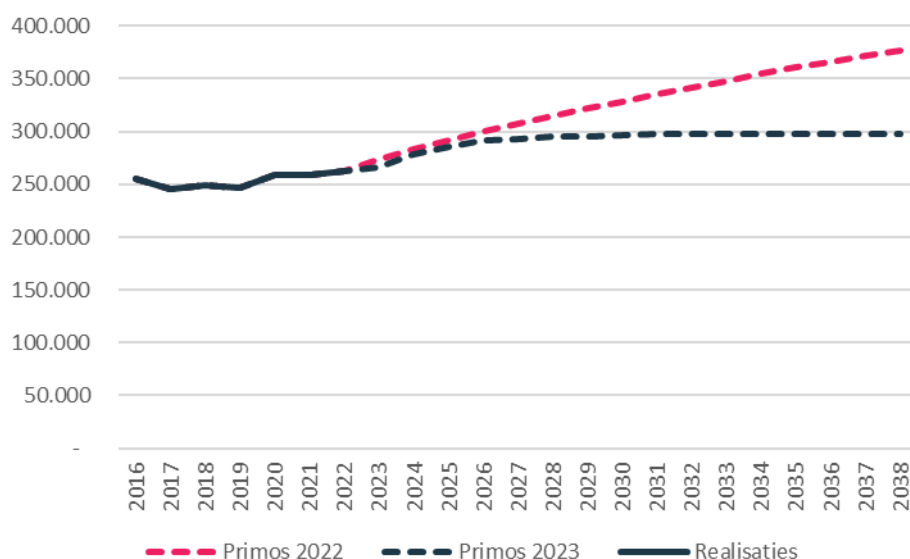


Als gevolg van de vergrijzing wordt een toename van de institutionele bevolking verwacht tot een niveau van 297.300 in 2031 waarna het aantal stabiel rond de 298.000 blijft. De verwachte omvang van de institutionele bevolking in 2031 in de Primos-prognose 2023 is een stuk lager (-38.000) dan in de Primos-prognose 2022. Voor het jaar 2038 bedraagt het verschil -79.000 personen.

2.2.1 Invloed beleidswijzigingen op verwachte ontwikkeling institutionele bevolking

Het verschil in ontwikkeling van de institutionele bevolking tussen nieuwe en oude prognose start na 2026. Waar in Primos 2022 de toename zich verder voortzet blijft dit in de nieuwste prognose op een constant niveau van rond de 300.000. In de nieuwste prognose wordt namelijk rekening gehouden met de gevolgen van het beleidsprogramma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen, kortweg WOZO.

Figuur 2-6: Ontwikkeling aantal personen in institutionele huishoudens, realisaties 2016 t/m 2022 en prognose 2023 t/m 2038; bron: CBS en Primos



Het WOZO-programma hangt nauw samen met het Programma Wonen en zorg voor ouderen dat één van de zes programma's is die deel uitmaken van de Nationale Woon- en Bouwagenda. In WOZO wordt de langetermijnvisie op het gebied van ouderenhuisvesting en -zorg beschreven. De inzet is dat ondersteuning en zorg zich aanpassen aan de voorkeur van ouderen om zo lang mogelijk regie op het eigen leven te houden en dat zware, complexe zorgvragen zo lang mogelijk worden uitgesteld of zelfs worden voorkomen. Gezien de dreigende arbeidstekorten in de zorgsector, de wijzigende behoefte van de cliënt en het vraagstuk van de financiële houdbaarheid vindt het kabinet het noodzakelijk om de verpleegzorg anders te organiseren, zodat crisissituaties en niet passende zorg zoveel mogelijk worden voorkomen.



Het anders organiseren van de verpleegzorg impliceert dat het aantal verpleeghuisplaatsen vanaf 2030 beperkt wordt tot 130.000. Als gevolg van dit beleidsmatig vastgesteld plafond moet er in Primos rekening mee worden gehouden dat het aantal institutionele huishoudens niet onbeperkt kan doorgroeien, zoals in voorgaande prognoses wel het geval was. Omdat de voorgenomen capaciteitsrestrictie enkel betrekking heeft op de sector verpleging en de verzorging én omdat met name 65-plussers binnen deze populatie vallen is ervoor gekozen om de overgangskansen in Primos alleen voor deze leeftijdsgroep aan te passen. Op basis van een iteratieve procedure zijn de overgangskansen zodanig ingesteld, dat daarmee de maximale capaciteit (het beleidsmatig vastgesteld plafond) gedurende de prognoseperiode niet wordt overschreden.

Overigens is de maximale capaciteit in de Primos-prognose permanent ingesteld op 135.000 in plaats van 130.000. Dit heeft er mee te maken dat tot en met 2026 het aantal verpleeghuisplaatsen, vanwege diverse uitbreidingsplannen die zich in vergevorderd stadium bevinden, mag toenemen tot ongeveer 135.000. Aangenomen is dat het aantal verpleeghuisplaatsen op dit aantal stabiliseert.

2.2.2 Gevolgen voor de ontwikkeling van het aantal particuliere huishoudens

Met het maximeren van de verpleegcapaciteit neemt de omvang van de institutionele bevolking in de periode tot 2038 met zoals gezegd 79.000 personen minder toe dan eerder gedacht. Consequentie is wel dat de omvang van het aantal oudere huishoudens dat op woningen is aangewezen toeneemt. Deze toename van de woningbehoefte zal zich in het bijzonder richten op de behoefte naar woningen waar ook zorg geleverd kan worden. In de Primos-prognose 2023 is becijferd dat als gevolg van het WOZO-programma het aantal huishoudens in 2038 circa 75.000 hoger uitvalt vergeleken met de situatie waarin er geen restrictie zou gelden. Deze toename in het aantal huishoudens komt bijna één op één overeen met de afname van de institutionele bevolking, omdat het overwegend om alleenstaande ouderen gaat.

Ook in kwalitatieve zin zal de huisvestingsbehoefte vermoedelijk gaan veranderen. In het Programma Wonen en zorg voor ouderen is aangekondigd dat de beperking van de verpleeghuiscapaciteit gepaard zal gaan met de realisatie van 'verpleegzorgplekken'. In de prognose is aangenomen dat deze 'verpleegzorgplekken' bewoond zullen worden door particuliere huishoudens en dat het gaat om woningen die in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) tot de reguliere woningvoorraad (verblijfsobject met woonfunctie) zullen worden gerekend.

Ambities in Programma Woningbouw

Uit een vergelijking van de Primos-prognose 2023 met de vorige prognose blijkt dat de institutionele bevolking volgens de huidige raming in 2031 38.000 lager wordt ingeschat en als gevolg daarvan het aantal particuliere huishoudens in dat jaar circa 26.000 hoger. Het Programma Woningbouw van het Ministerie van BZK heeft de ambitie 900.000 nieuwbouwwoningen (Primos-definitie) aan de voorraad toe te voegen in de periode 2022 t/m 2030. Een groot deel, 290.000 van deze woningen, dient volgens de ambitie geschikt te zijn voor ouderen. Dit aantal is in het programma verder gepreciseerd als 170.000 nultredenwoningen, 80.000 'geclusterde' woningen en 40.000 'verpleegzorgplekken'.

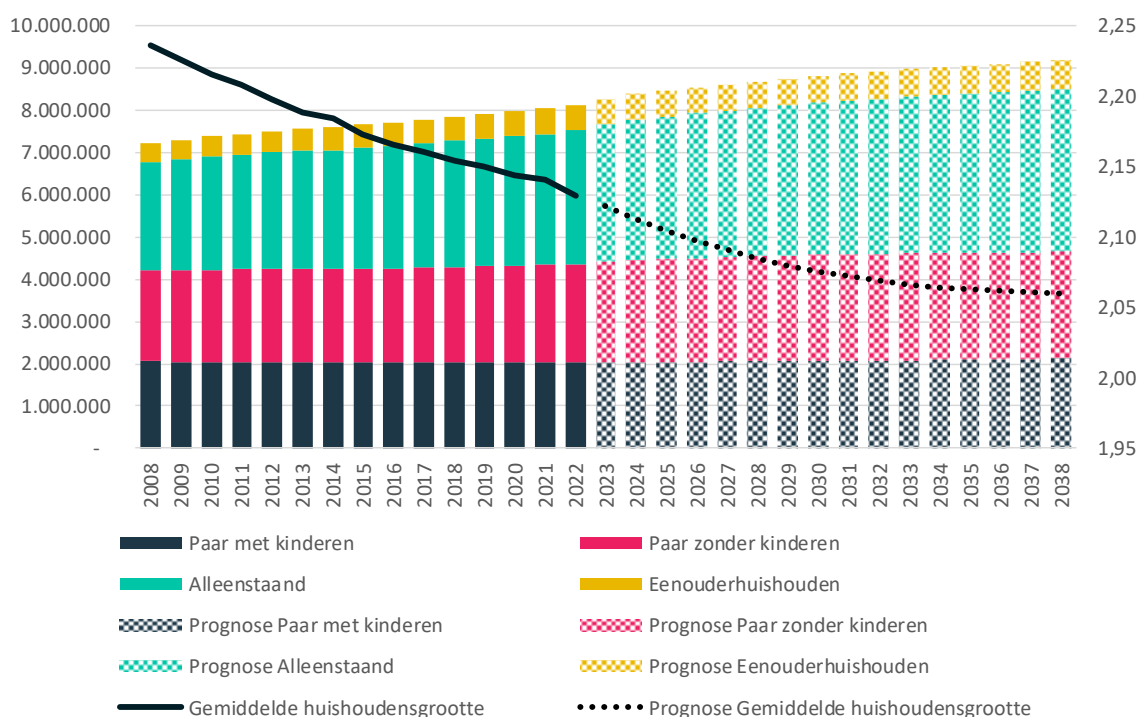


2.3 Huishoudens

De Primos-prognose sluit voor de (nationale) bevolking aan op de nationale prognose van het CBS, maar maakt voor de huishoudensontwikkeling een eigen prognose. Uitgangspunt in deze prognose vormen de realisatiecijfers uit de CBS-huishoudenstatistiek, die gebaseerd is op de BRP³. De ontwikkeling van het aantal huishoudens hangt af van ontwikkelingen in de bevolkingsopbouw en van het huishoudenvormende gedrag van die bevolking. Daarbij gaat het om processen als uit-huis-gaan, samenwonen, scheiden, verweduwing en de overgang naar intramurale voorzieningen (tehuizen). Over deze processen zijn gegevens beschikbaar waarmee het aantal overgangen tussen huishoudenposities gekwantificeerd kan worden. In de Primos-huishoudensprognose wordt naast leeftijd en geslacht ook rekening gehouden met etniciteit en opleiding.

Het aantal huishoudens is de afgelopen vijftien jaar (tot begin 2022) met 1.052.000 (14,5%) toegenomen. Relatief gezien is het aantal huishoudens daarmee veel sneller toegenomen dan het aantal inwoners dat met 8,6% toenam. De gemiddelde huishoudensgrootte is dan ook sterk afgenomen, van 2,24 in 2008 naar 2,12 in 2023. Voor de komende jaren wordt een verdere, maar meer beperkte afname verwacht, tot 2,06 in 2034. De daling van de gemiddelde huishoudensgrootte is daarmee wel

Figuur 2-7: Aantal huishoudens naar type (linker as) en gemiddelde huishoudensgrootte (rechter as), realisaties 2008-2022, prognose 2023-2038; bron: CBS en Primos-prognose 2023



³ BRP is de Basisregistratie Personen. Het CBS maakt ook gebruik van andere bronnen om het aantal huishoudens te bepalen. Behalve van de BRP wordt gebruikgemaakt van gegevens over fiscale partnerschappen en toeslagpartnerschappen afkomstig van de Belastingdienst en bijstandsgegevens afkomstig van de gemeenten.



sterker dan in de vorige Primos-prognose. Het aantal huishoudens neemt in totaal in deze periode 2023 t/m 2037 met 916.000 toe, van 8,3 miljoen naar 9,2 miljoen. Dat komt neer op een groei met 11,1%. De toename bestaat vooral uit alleenstaanden (601.000), maar ook het aantal gezinnen (89.000), eenoudergezinnen (76.000) en het aantal paren zonder kinderen (149.000) neemt toe. De toename van het aantal huishoudens bestaat daarmee voor 66% uit alleenstaanden, 16% paren zonder kinderen, 10% gezinnen en 8% eenoudergezinnen.

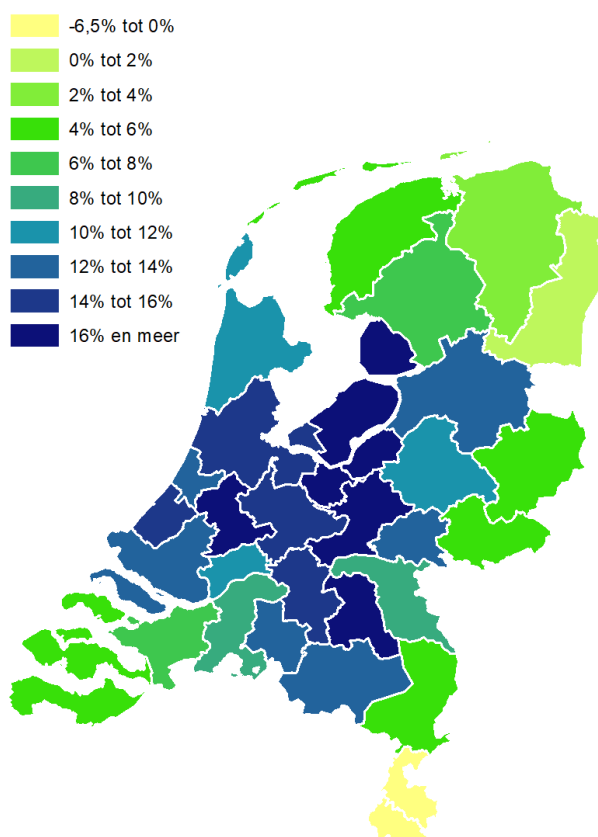
De huishoudenstoename bestaat voor een belangrijk deel uit oudere alleenstaanden en oudere paren zonder kinderen. De toename van het aantal oudere stellen is een gevolg van de toegenomen levensverwachting. De oorzaak van de sterke toename van het aantal oudere alleenstaanden is gelegen enerzijds de toename van het aantal alleenstaanden jonger dan 65 jaar en anderzijds de gestegen levensverwachting. In de afgelopen vijftien jaar is het aantal alleenstaanden in de leeftijds-klasse 45-64 jaar sterk toegenomen. Deze toename vertaalt zich de komende jaren in een groter aantal alleenstaanden van 65 jaar en ouder. Anderzijds zorgt de toegenomen levensverwachting er voor dat oudere alleenstaanden langer leven dan vorige generaties alleenstaanden en dat het aantal levensjaren na verweduwing toeneemt.

Het verhogen van doorstroming van oudere empty nesters of oudere alleenstaanden uit eengezinswoningen naar appartementen wordt vaak genoemd als mogelijkheid om aan de vraag door jongere huishoudens naar dit type woningen tegemoet te komen. De verhuisgeneigdheid van ouderen is echter laag. Het Woononderzoek Nederland 2021 bevestigt dit opnieuw. Vele ouderen wonen naar tevredenheid en relatief goedkoop. Omdat met het klimmen der jaren de gebreken toenemen ontstaat er wel meer vraag naar geschikte woningen. Voor een deel zullen deze via het aanpassen van bestaande woningen tot stand komen, maar daarnaast zullen er meer nultredenwoningen en zogeheten geclusterde woningen nodig zijn, waar wonen met zorg geleverd kan worden. Als gevolg van de hiervoor beschreven beperking van de verpleeghuiscapaciteit volgens het WOZO-programma wordt de vraag naar wonen met zorg in de reguliere woningvoorraad groter dan voorheen geraamd. De jaarlijkse Fortuna-raming van ABF die hier inzicht in biedt zal in het najaar van 2023 beschikbaar komen.

De toename van het aantal huishoudens per regio volgt voor een belangrijk deel uit de bevolkingsgroei. Daarnaast zorgen de verschillen in de mate waarin huishoudens kleiner worden voor differentiatie in de regionale huishoudensontwikkeling. De sterkste huishoudensgroei wordt verwacht in de regio's in het midden en westen van het land. Aan de randen van het land is de groei het kleinst. In enkele regio's wordt op termijn krimp van het aantal huishoudens verwacht.



Figuur 2-8: Ontwikkeling aantal huishoudens naar woningmarktregio, 2023 t/m 2037, (%); bron: Primos-prognose 2023





03

Woningvoorraad en woningtekort



3.1 Toename woningvoorraad in afgelopen jaren

3.1.1 Primos-definitie nieuwbouw

In de woningvoorraadstatistiek van het CBS wordt sinds de invoering van de BAG onderscheid gemaakt tussen nieuwbouw, overige toevoegingen, sloop, overige onttrekkingen en correcties. Het zicht op langjarige trends in de woningproductie wordt vertroebeld door de vele overige toevoegingen, overige onttrekkingen en correcties in de CBS-woningvoorraadstatistiek in de jaren na de invoering van de BAG in 2012. De cijfers geven vanwege de problemen bij de invoering van de BAG voor de jaren 2012 t/m 2017 geen goed beeld van de daadwerkelijke ontwikkeling van de woningvoorraad⁴.

Onder de noemer overige onttrekkingen en overige toevoegingen, zoals die in de CBS-woningvoorraadstatistiek zijn opgenomen, vallen transformaties, woningsplitsingen, samenvoegingen van woningen, verbouw van woningen en “administratieve toevoegingen en onttrekkingen”. Er is in belangrijke mate samenhang tussen onttrekkingen en toevoegingen. Een woningsplitsing levert in de CBS/BAG-systematiek bijvoorbeeld enerzijds één onttrekking op en anderzijds twee of meer toevoegingen.

In de Primos-prognose wordt daarom met een versimpeling gewerkt. In de Primos-prognose is “nieuwbouw” gedefinieerd als de nieuwbouw volgens de CBS-definitie + het saldo van overige toevoegingen en onttrekkingen zoals het CBS die uit de BAG afleidt. Daarnaast wordt in de Primos-prognose sloop onderscheiden (conform de CBS-definitie van sloop).

Figuur 3-1: Schema definitie nieuwbouw en sloop in Primos-prognose

Nieuwbouw Primos-definitie	Nieuwbouw + Productie Anderszins
bestaat uit:	Nieuwbouw (CBS) + Overige Toevoegingen (CBS) - Overige Onttrekkingen (CBS)
Sloop Primos-definitie	Sloop
bestaat uit:	Sloop (CBS)

3.1.2 Nieuwbouw in de afgelopen jaren

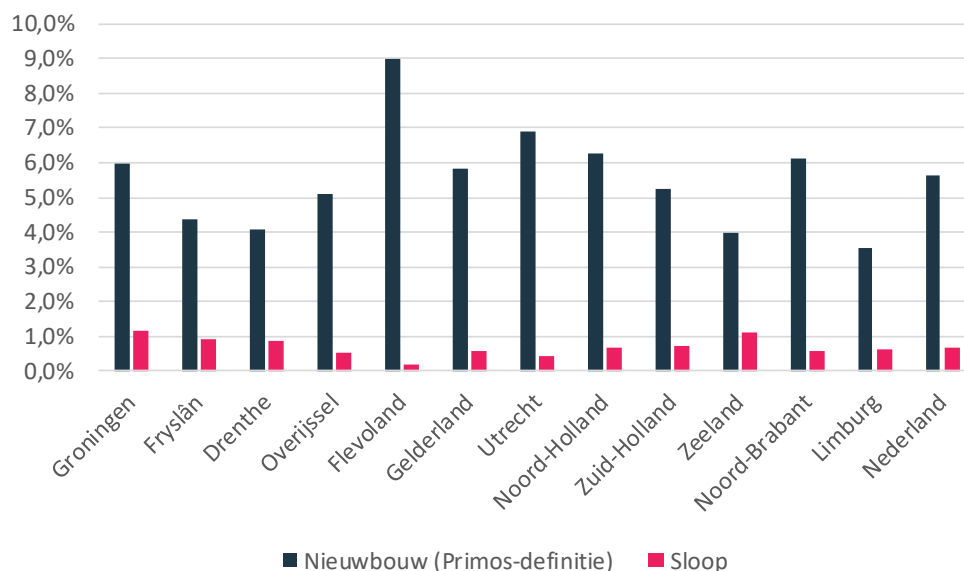
De nieuwbouw (CBS-definitie) is na de woningmarktcrisis opgelopen van 45.200 in 2014 naar 74.560 in 2022. Voor de nieuwbouw volgens de Primos-definitie kijken we in verband met de problemen rondom de invoering van de BAG naar de afgelopen vijf jaar, 2018 t/m 2022. De nieuwbouw (Primos-definitie) is in de afgelopen jaren opgelopen van 82.680 in 2018 naar 90.208 in 2022. In het Programma Woningbouw (Ministerie BZK, maart 2022) is het streven naar 900.000 woningen in de periode 2022 tot en met 2030 opgenomen. Een verhoging naar gemiddeld 100.000 woningen per jaar over de gehele beleidsperiode is het streven van het kabinet.

In totaal bedroeg de nieuwbouw de afgelopen vijf jaar 5,6% ten opzichte van de woningvoorraad in 2018. Als gevolg van sloop is er echter 0,6% van de toenmalige voorraad verdwenen, zodat de uitbreiding 5,0%

⁴ Groenemeijer, L. met reactie van Van Mulligen, P.H., ESB, 2022, 107(4805)

bedraagt. Relatief gezien, ten opzichte van de voorraad begin 2018, vindt de meeste nieuwbouw plaats in Flevoland (9,0%). In deze provincie wordt ook vanwege de jonge woningvoorraad het minste gesloopt.

Figuur 3-2: Nieuwbouw (Primos-definitie) en sloop naar provincie 2018 t/m 2022 als percentage t.o.v. van de woningvoorraad in 2018; bron: CBS/BAG



3.2 Woningbouwverwachtingen

Het voorspellen van het aantal nieuwbouwwoningen in de nabije en iets verdere toekomst is niet eenvoudig. Vanwege de wisselwerking tussen woningbouw en demografische processen worden er voor de Primos-prognose woningbouwverwachtingen opgesteld. Deze zijn tot stand gekomen in april/mei 2023. De verwachtingen zijn tot en met 2030 gebaseerd op trends in de woningproductie, aantal woningen in aanbouw, aantal afgegeven bouwvergunningen, omvang van de harde en zachte plancapaciteit, veranderingen in het beleid van overheden, juridische ontwikkelingen, economische vooruitzichten en demografische verwachtingen. Er liggen geen modelberekeningen ten grondslag aan de Primos-woningbouwverwachtingen op nationaal niveau, het gaat om beredeneerde aantallen. Er dient rekening gehouden te worden met de realisatiecijfers die nogal van de verwachtingen kunnen afwijken.

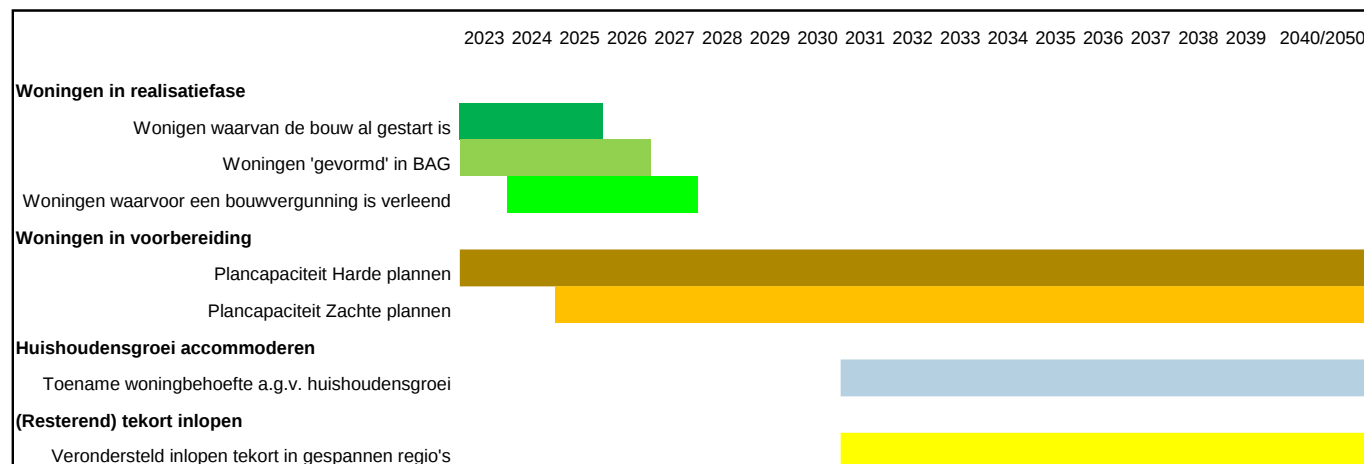
De woningbouwverwachtingen in de Primos-prognose verschillen van de ambities in het Programma Woningbouw (bruto 900.000 woningen 2022 t/m 2030) van het Ministerie van BZK en met de aantallen in de provinciale en regionale woondeals.

Voor de langere termijn na 2030 is de geraamde woningbouw gebaseerd op de aanname dat er op-gavegericht wordt gebouwd zodat de regionale woningtekorten verder worden ingelopen en het



tekort rond 2040 op nationaal niveau circa 2% bedraagt. Na 2030 bepaalt dus de opgave, in de vorm van de verwachte huishoudensgroei en het geleidelijk inlopen van regionale woningtekorten, de omvang van de verwachte woningbouw.

Figuur 3.3: Gebruikt bronmateriaal voor nationale woningbouwverwachtingen naar periode



3.2.1 Ontwikkeling verleende bouwvergunningen voor woningen

Een belangrijke indicator voor de woningproductie is het aantal woningen waarvoor een bouwvergunning is afgegeven. Het CBS publiceert maandelijks het aantal “nieuw te bouwen woningen” in door gemeenten verleende omgevingsvergunningen met een minimale bouwsom van € 50.000. Eind 2013, op het dieptepunt na de kredietcrisis, waren er in de twaalf voorafgaande maanden tezamen slechts 27.300 vergunningen voor “nieuwe woningen” verleend. Vervolgens heeft de vergunningverlening zich snel en sterk hersteld. In juni 2015 waren er in de twaalf voorafgaande maanden 58.000 vergunningen verleend (zie Figuur 3-4). Veel tijdens de crisis tijdelijk stil gelegde of herontwikkelde projecten kwamen tot uitvoering. Er ontstond een terugval in 2016 door gebrek aan uitvoeringsgereed zijnde projecten. Tijdens de crisisjaren werden er weinig nieuwe projecten ontwikkeld.

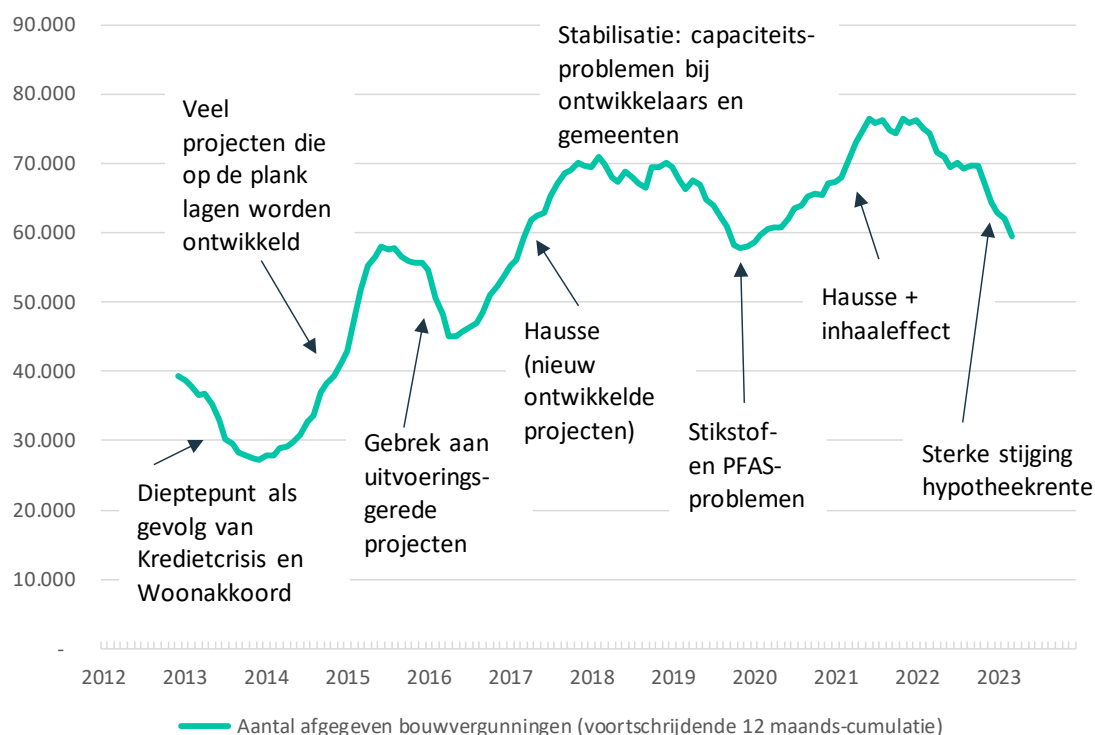
In 2017 nam de vergunningverlening sterk toe. In dat jaar en in 2018 werden er per jaar 70.000 vergunningen verleend. In 2019 daalde de vergunningverlening sterk als gevolg van de stikstof- en PFAS-problemen. In november 2019 bedroeg het in de twaalf voorafgaande maanden afgegeven vergunningen 57.900. Na een sterke stijging werd vervolgens in november 2021 een voorlopig hoogtepunt bereikt met 76.500 afgegeven vergunningen voor nieuwe woningen in de twaalf voorafgaande maanden. Vanaf maart 2022 daalt de vergunningverlening sterk.

Vanwege onder andere de oorlog in Oekraïne zijn bouwkosten verder gestegen, is de hypotheekrente sterk opgelopen, dalen de prijzen van koopwoningen en vinden nog te bouwen nieuwbouwkoopwoningen minder aftrek. Omdat het go/no-go-besluit bij veel projecten pas genomen wordt nadat circa



70% van de woningen verkocht is, worden er minder vergunningen aangevraagd. Sinds november 2022 zijn er voorafgaand aan de vergunningaanvraag extra berekeningen nodig als gevolg van het vervallen van de bouwvrijstelling voor stikstof. Ook de aangekondigde maatregelen die het verhuren van woningen minder winstgevend maken spelen een rol. De meest recente cijfers laten zien dat het aantal verleende vergunningen is teruggelopen tot 59.600 in de twaalf maanden april 2022 t/m maart 2023. Dat is overigens nog 1.700 boven het dieptepunt in de vergunningverlening ten tijde van de stikstof- en PFAS-problemen in november 2019 en aanzienlijk meer dan het dieptepunt ten tijde van de kredietcrisis in december 2013.

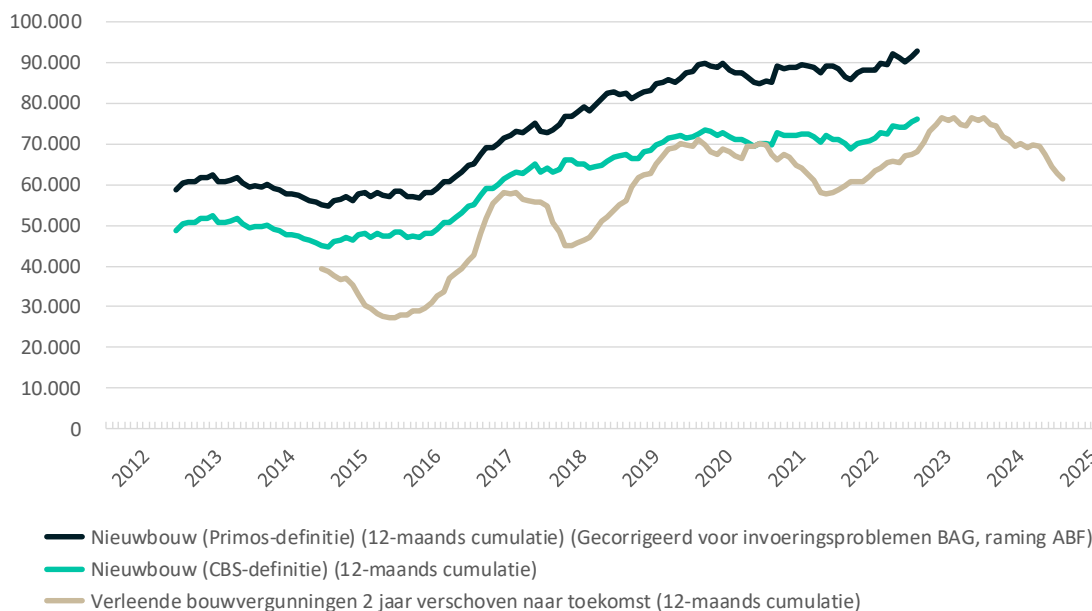
Figuur 3-4: Verleende bouwvergunningen voor woningen; bron: CBS



3.2.2 Nieuwbouw volgens CBS- en Primos-definitie

De gereedmelding van nieuwbouwwoningen fluctueert aanzienlijk minder dan het aantal afgegeven vergunningen. In is het verband tussen het aantal toegevoegde woningen en het aantal woningen in afgegeven vergunningen gevisualiseerd door de vergunningverlening met een tweejaarsverschuiving af te beelden. Aangenomen is dat er gemiddeld twee jaar verstrijken tussen het verlenen van een vergunning en het opleveren van een woning. Deze aanname is gebaseerd op eerdere cijfers van het CBS (gemiddeld tussen de 21 en 24 maanden in 2013-2017) en het toenemend aandeel appartementen, die een langere bouwtijd kennen, in de woningbouw. De toename van het aantal flexwoningen tempert de verlenging van de doorlooptijden.

Figuur 3-5: Nieuwbouw (CBS-definitie), nieuwbouw (Primos-definitie) en verleende bouwvergunningen voor nieuwe woningen met 2 jaar verschuiving weergegeven, 12-maandscumulatiecijfers; bron: CBS/BAG en Bouwvergunningenstatistiek



Als eerste valt op dat de toevoegingen aan de woningvoorraad, gedefinieerd als nieuwbouw + productie anderszins⁵ (nieuwbouw volgens Primos-definitie) op een aanzienlijk hoger peil ligt dan het aantal “nieuwe woningen” waarvoor een vergunning is afgegeven. Gemiddeld bedraagt het verschil de afgelopen vier jaar 21.600 woningen per jaar. Het CBS meldt zelf over dit verschil: “Vergunningen voor woningtransformaties (het omzetten van niet-woningen, zoals kantoren, in woningen) zijn niet in de cijfers over de vergunde nieuwbouwwoningen opgenomen.” Ook woningen die via splitsing of verbouw tot stand komen worden in de vergunningenstatistiek niet meegenomen.

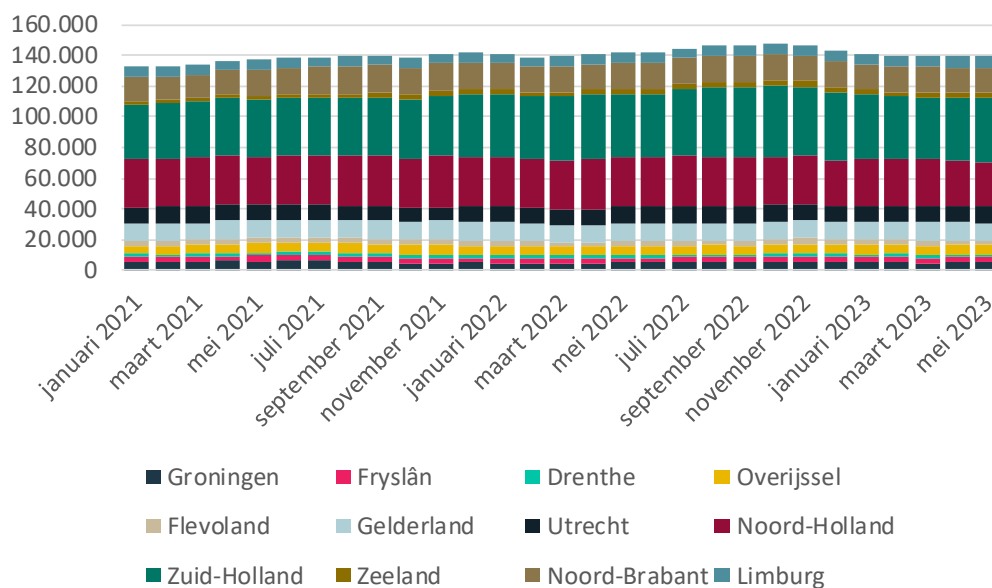
Als tweede valt op dat in grote lijnen het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen conform de toegenomen vergunningverlening toeneemt, maar de fluctuaties in het aantal opleveringen van nieuwbouwwoningen (volgens de CBS-definitie) veel minder scherp zijn dan de fluctuaties in het aantal verleende vergunningen. Voor projectontwikkelaars en bouwbedrijven is continuïteit van belang. Pieken en dalen in de vergunningverlening worden in de uitvoering en opleveringen zoveel mogelijk afgevlakt. Naast dat afvlakken blijven de grote lijnen natuurlijk wel overeen. Te zien is dat sinds de grote daling van zowel bouwvergunningen als opleveringen tijdens de naweeën van de kredietcrisis beide een stijgende trend laten zien.

⁵ Nieuwbouw (Primos-definitie) = Nieuwbouw volgens CBS-definitie + Overige toevoegingen – Overige onttrekkingen (bron: Woningvoorraadmutaties CBS/BAG)

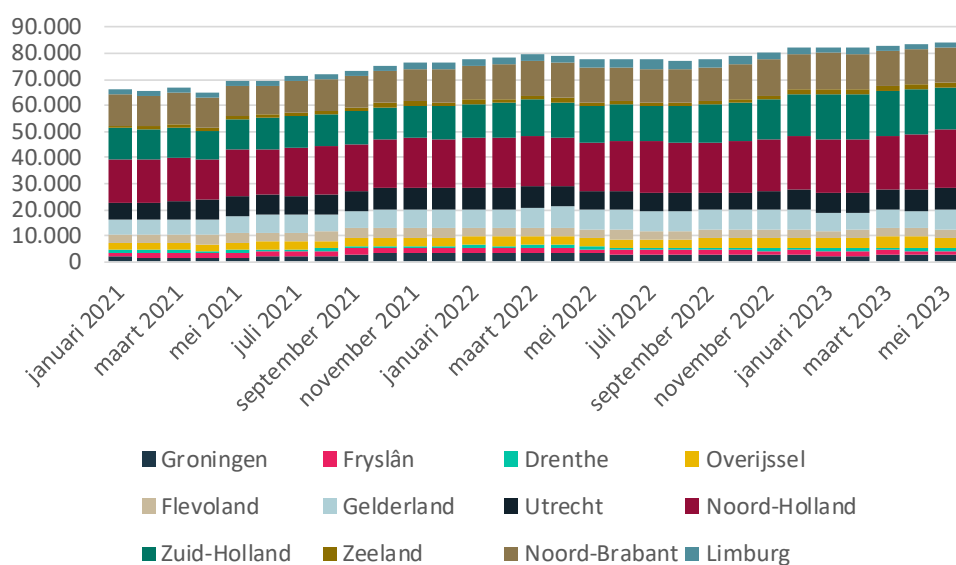
3.2.3 Aantal vergunde woningen

Naast de maandcijfers die het CBS publiceert over het aantal verleende vergunningen voor nieuwe woningen, zijn de vergunningen voor woningen ook te volgen in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). In figuur [Figuur 3-6](#) is een overzicht opgenomen. Eind april 2023 waren in de BAG

Figuur 3-6: Aantal woningen met status 'gevormd' in de BAG naar provincie, januari 2021 – mei 2023; bron: BAG



Figuur 3.7: Aantal woningen in panden met status 'bouw gestart' in de BAG naar provincie, januari 2021 – mei 2023; bron: BAG



139.670 woningen “gevormd”, hetgeen wil zeggen dat er een vergunning is verleend voor de bouw, maar de bouw nog niet is gestart. Dat is bijna 8.000 minder dan in oktober 2022, toen een hoogtepunt werd bereikt met 147.430 woningen gevormd. In de periode januari 2021 t/m oktober 2022 is het aantal gevormde woningen met 11% toegenomen. Sinds oktober 2022 bedraagt de afname 5%.

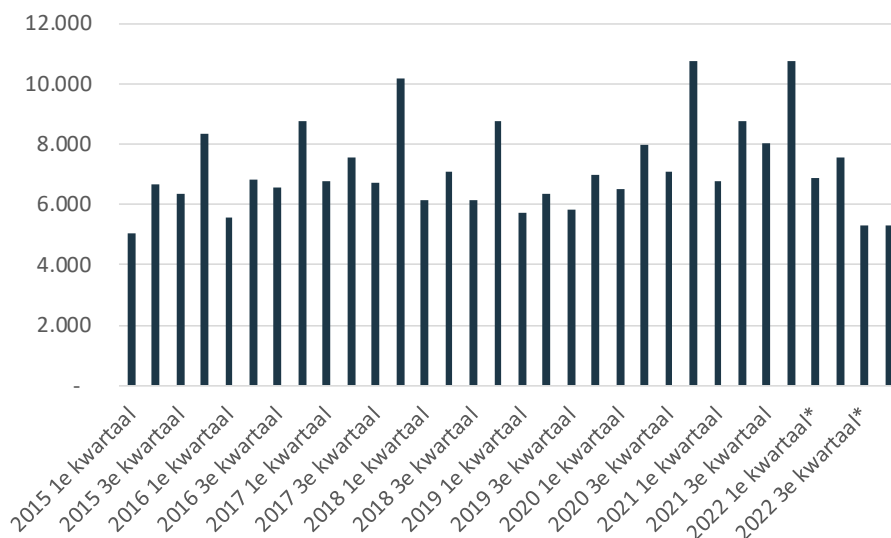
3.2.4 Woningen in aanbouw

Het aantal woningen dat in aanbouw is genomen is volgens de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) de afgelopen twee jaar gestaag toegenomen. In [Figuur 3.7](#) is een overzicht opgenomen. Eind april 2023 zijn er volgens de BAG 83.950 woningen in aanbouw. Dat is 26% meer dan in januari 2021.

3.2.5 Aantal verkochte nieuwbouwwoningen op nieuwbouwgrond

Sinds 2015 houdt het CBS in het kader van de huizenprijzenstatistiek (waarvoor een Europese verplichting geldt) een statistiek bij met het aantal verkochte nieuwboukoopwoningen die op ‘nieuwbouwgrond’ zijn gebouwd. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om zelfbouwprojecten en ook koopwoningen die het resultaat zijn van splitsing, renovatie of transformatie worden hierin niet meegenomen. Gemiddeld zijn er in de jaren 2015 t/m 2022 per jaar 28.800 van deze nieuwboukoopwoningen verkocht. In 2019 werden er in deze jaren met 24.900 het minste aantal van deze nieuwboukoopwoningen verkocht, in 2021 met 34.300 het meeste. In 2022 zijn de aantallen sterk teruggelopen. In het tweede deel van het jaar zijn in 2022 slechts 10.600 verkocht. Nieuwboukoopwoningen worden op allerlei momenten in het ontwikkelproces verkocht. Dat kan al voordat er een vergunning voor de

Figuur 3.8: Aantal verkochte nieuwboukoopwoningen op nieuwbouwgrond, kwartaalcijfers, 2015 t/m 2022; bron: CBS



bouw is verleend, maar dit soort woningen worden ook verkocht nadat er een vergunning is verleend, de bouw is gestart of de woning al gerealiseerd is. Omdat projectontwikkelaars vanwege de financiering van projecten vaak pas van start gaan als er 70% van de woningen verkocht is, kan aangenomen worden dat er tussen koopcontract en oplevering gemiddeld circa twee jaar verstrijkt. De sterke daling van de verkoopcijfers in 2022 zal zich in de opleveringscijfers op basis van deze aanname naar verwachting in 2024/2025 manifesteren.

3.2.6 Plancapaciteit

Volgens de Inventarisatie Plancapaciteit Voorjaar 2023 is de netto plancapaciteit (nieuwbouw minus sloop) verder toegenomen. Er zijn 1,5 miljoen woningen in voorbereiding, waarvan 452.500 in harde plannen. Volgens de inventarisatie zijn er plannen om in de achtjarige periode 2023 t/m 2030 996.100 woningen op te leveren, waarvan 388.800 woningen in harde plannen zijn opgenomen en 607.300 woningen in (nu nog) zachte plannen. Het planningsoptimisme is weliswaar groot, maar het is een goed teken dat vooral het aantal woningen in harde plannen is toegenomen. Ten opzichte van de Inventarisatie Plancapaciteit Voorjaar 2022, die een één jaar langere periode (2022 t/m 2030) bestrijkt, zijn er momenteel 29.000 woningen méér in harde plannen opgenomen. In ogenschouw nemend dat in 2022 volgens de Primos-definitie 90.200 nieuwbouwwoningen zijn gereedgemeld, waarvan het merendeel vorig voorjaar nog als harde plannen bekend stonden, gaat het dus om een sterke toename van het aantal woningen in harde plannen.

3.2.7 Overheidsbeleid

In 2019 vond onder druk van het oplopende woningtekort en de steeds hogere bevolkingsprognoses een omslag in het Rijksbeleid plaats. Erkend werd dat het woningtekort een probleem is dat op nationaal niveau niet alleen om aandacht vraagt maar ook inzet van rijksmiddelen vergt. In de afgelopen jaren is er in aanvulling op de initiële Woningbouwimpuls meer aandacht voor de problemen op de woningmarkt gekomen, onder andere in de vorm van een Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, is de verhuurderheffing afgeschaft en zijn er aanzienlijk meer financiële middelen voor woningbouw en de ontsluiting van woningbouwlocaties beschikbaar gekomen.

In het Programma Woningbouw (maart 2022) zijn door de nieuwe minister vier 'actielijnen' geformuleerd om de woningproductie op te stuwen. In de eerste actielijn wordt er onder de noemer 'versterken van de regie' ingezet op het sluiten van regionale woondeals en het monitoren van de voortgang. De tweede actielijn 'sneller van initiatief tot realisatie' zet in op kennisuitwisseling, stroomlijnen van regelgeving, wegnemen van knelpunten (personeel, nutsaansluitingen, stikstof, etc.) en het bevorderen van industrieel en circulair bouwen. De derde actielijn 'versnellen woningbouw' richt zich op het oplossen van financiële knelpunten bij publieke investeringen die het bouwen van (betaalbare) woningen in de weg staan. Het gaat dan onder andere om de Woningbouwimpuls, middelen voor de huisvesting van aandachtsgroepen en middelen voor de ontsluiting van locaties en het stimuleren



van flexwonen. De vierde actielijn richt zich op grootschalige woningbouwgebieden waar de betrokkenheid van het Rijk intensief is.

In het afgelopen jaar zijn diverse voor de woningbouw relevante beleidsvoornemens uitgewerkt. Onder andere is de in het Coalitieakkoord gereserveerde 7,5 miljard voor de ontsluiting van woningbouwlocaties verdeeld, zijn er Nationale Prestatieafspraken met de corporaties gemaakt, zijn er landsdekkend provinciale en regionale woondeals gesloten, is er een Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw opgesteld en is het takenpakket van het Rijksvastgoedbedrijf met betrekking tot de woningbouw verbreed.

De grote nadruk die sinds kort door overheden gelegd wordt op de betaalbaarheid van twee derde van de toe te voegen woningen heeft ook invloed op de woningproductie. De winstgevendheid van projecten vermindert door dit streven hetgeen op termijn tot lagere grondprijzen leidt. Bij reeds aangekochte gronden leidt het mogelijk tot financiële knelpunten en vertraging.

Een deel van de verhuurders loopt te hoop tegen de maatregelen die er in de huursector zijn doorgevoerd of op de rol staan. Naast een aantal fiscale maatregelen die verhuur minder aantrekkelijk maken gaat het om de systematiek van toegestane huurverhogingen in de geliberaliseerde sector (op basis van loonontwikkeling als die lager is dan de inflatie) en de voorgenomen regulering van de middenhuur. Bij dat laatste gaat overigens bij nieuwbouwprojecten die voor 1 januari 2025 zijn aangevangen een tijdelijke uitzondering gelden (eerste tien jaar 5% meer huur dan normaliter toegestaan). Over de impact van de (voorgestelde) maatregelen in de huursector op de woningbouwproductie verschillen de meningen. Er zijn beleggers in betaalbare huurwoningen die aangeven blij te zijn met de regulering omdat deze voorkomt dat ze uit de markt gedrukt worden⁶.

De voorgenomen verhoging van de productie van woningen op tijdelijke locaties, “flexwoningen”, wordt dichterbij gebracht door meer financiële steun van het Rijk voor deze projecten en door de financiële herplaatsingsgarantie waarvan de contouren in overleg met de corporatiesector door de Minister zijn geschetst. Met de Nationale Prestatieafspraken en de regionale woondeals hebben corporaties en gemeenten op zich genomen om op grote schaal flexwoningen te realiseren. Via inkooptrajecten worden er momenteel duizenden flexwoningen door corporaties gezamenlijk aangeschaft. De verwachting dat het aantal gerealiseerde flexwoningen snel zal oplopen lijkt hiermee gerechtvaardigd. Gezien de weerstand die projecten met flexwoningen oproepen blijft het echter de vraag of de 15.000 flexwoningen per jaar die in het Regeerakkoord zijn opgenomen werkelijkheid wordt.

De recent aangekondigde maatregelen om de dip in de woningbouw zoveel mogelijk te beperken, minimaal € 250 miljoen start-bouwimpuls en € 300 miljoen extra voor flexwoningen zijn nog niet in regelingen uitgewerkt, maar zullen mogelijk de in de Primos-prognose verwachte terugloop in de bouwproductie beperken.

⁶ Pensioenbelegger PMW wel enthousiast over huurplafond woonminister De Jonge, Het Financieele Dagblad, 27 maart 2023



3.2.8 Juridische ontwikkelingen

De Raad van State heeft het gebruik van de bouwvrijstelling voor de tijdelijke uitstoot van stikstof tijdens de bouw ongeldig verklaard. Als gevolg daarvan dient er per project een stikstofuitstoot-berekening gemaakt te worden, hetgeen niet helpt bij de versnelling van woningbouwprojecten. Van groter belang is echter in hoeverre de komende jaren het kabinetsbeleid m.b.t. herstel van de natuur en het terugbrengen van de stikstofdepositie met de aanpak via provincies tot voldoende 'stikstof-ruimte' voor woningbouw leidt.

Per 1 januari 2024 wordt de Omgevingswet ingevoerd en zal het juridisch verkeer via het Digitaal Omgevingsstelsel (DSO) lopen. Mogelijk zullen er invoeringsproblemen optreden.

In de woningbouwverwachtingen is aangenomen dat stikstof en de invoering van de Omgevingswet geen remmende factoren gaan vormen. Datzelfde geldt voor het 'Didam-arrest' dat het exclusief aanbieden van grond aan één private partij aan banden legt.

3.2.9 Algemene economische ontwikkelingen

De oorlog in de Oekraïne woedt nog steeds en er is de vrees dat het conflict nog jaren kan duren. Onder invloed van de krijgshandelingen is de inflatie sterk opgelopen en zijn de rentetarieven van hypotheeksterk verhoogd. Dat laatste beperkt de financieringsmogelijkheden van kopers. Op jaarbasis zijn de prijzen van koopwoningen gedaald en mede gezien het rentebeleid van de Europese Centrale Bank mag verwacht worden dat de prijsdaling van koopwoningen voorlopig nog voortzet. ING Research verwachtte in februari 2023 een prijsdaling met 6% in 2023 en 1% in 2024, Rabobank houdt het in maart 2023 op 4,2% in 2023 en 1,5% in 2024. Daling van de prijzen van koopwoningen vertalen zich op termijn in dalende residueel berekende grondprijzen. Het risico voor de woningproductie zit vooral bij projecten waarvoor de gronden al zijn aangeschaft maar daling van de koopprijzen om herontwikkeling vraagt. Ontwikkelaars en investeerders staan in dit soort projecten voor de keuze om genoeg te nemen met minder opbrengsten of zelfs ontwikkelen met verlies, dan wel te kiezen voor herontwikkeling van het plan en de bijbehorende vertraging voor lief te nemen.

Andere factoren die de woningproductie beïnvloeden zijn de gestegen bouwkosten en personeelstekorten bij gemeenten. In 2022 stegen de bouwkosten (materiaal + loon) voor woningbouw met 9% hard. Voor 2023 wordt een stijging met enkele procenten verwacht⁷. Experts wijzen er overigens op dat een inzakkende markt op relatief korte termijn tot prijsdalingen van bouwmaterialen kan leiden.

3.2.10 Demografie

Het CBS heeft de bevolkingsprognose in 2022 ten opzichte van het voorgaande jaar omhoog bijgesteld. De bevolkingsomvang van Nederland wordt in 2031 op 110.000 inwoners meer geraamd dan in de voorgaande prognose. De Primos-prognose 2023 beslaat de periode tot en met 2050. In

⁷ <https://www.cobouw.nl/310957/bouwkosten-stegen-in-2022-historisch-hard-en-blijven-in-2023-stijgen>



laatstgenoemd jaar gaat het om een bijstelling omhoog met 161.000 mensen. Als gevolg van de hogere bevolkingsaantallen zijn de woningbouwverwachtingen voor de langere termijn omhoog bijgesteld.

3.3 Nationale woningbouwprognose

De hiervoor beschreven trends en ontwikkelingen laten grote tegenstellingen zien. Aan de ene kant zien we dat de woningbouw sterk is aangetrokken. De in de vorige Primos-prognose verwachte daling van het aantal opleveringen in 2022 als gevolg van de sterk ingezakte vergunningverlening vanwege de stikstofperikelen in 2019 is uitgebleven. Het aantal opgeleverde woningen volgens de Primos-definitie is vorig jaar juist iets verder gestegen tot 90.200. Volgens de inventarisatie plancapaciteit is het aantal woningen in harde plannen met een geplande oplevering voor 2031 sterk toegenomen en er is een ruime voorraad aan zachte plannen. Voor veel projecten is er zekerheid geschapen met betrekking tot de rijksbijdrage aan de benodigde infrastructuur. De ontwikkeling van flexwoningen neemt een vlucht. Met provinciale en regionale woondeals en nationale prestatieafspraken hebben overheden en corporaties zich, deels onder voorwaarden, gecommitteerd aan de verwezenlijking van de hoge woningbouwambities.

Aan de andere kant zijn er grote zorgen over het teruglopend aantal verleende vergunningen. Op jaarbasis is het aantal verleende vergunningen sinds maart 2022 met 20% teruggelopen. De prijsdaling op de koopwoningenmarkt zal naar verwachting nog tot in 2024 voortduren. De bereidheid en de financiële mogelijkheden om een nieuwbouwwoning te kopen, die vaak pas twee jaar later wordt opgeleverd, zijn als gevolg van de gestegen hypotheekrente en de verwachte verdere prijsdaling van koopwoningen sterk afgenomen. Consequentie is dat het in uitvoering nemen van veel woningbouwprojecten momenteel stakt. Mogelijk zal bij een deel van de projecten herontwikkeling plaatsvinden hetgeen voor vertraging zorgt. Investeren in huurwoningen wordt als gevolg van een aantal voorgenomen overheidsmaatregelen minder winstgevend dan het de afgelopen jaren was. In hoeverre de minder voor economische recessies vatbare corporatiesector deze terugval kan opvangen zal moeten blijken.

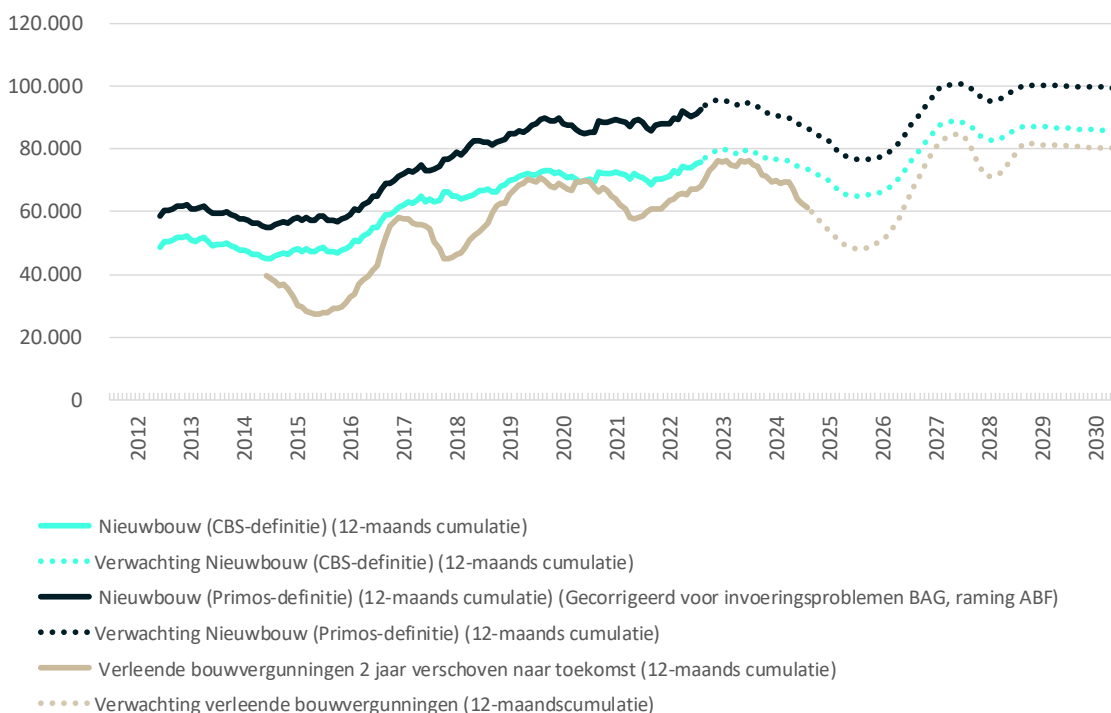
Op basis van een veronderstelde gemiddelde doorlooptijd van twee jaar tussen verlening vergunning en oplevering van een woning en de hieronder beschreven aanvullende aannames zijn nieuwe woningbouwverwachtingen opgesteld.

- a. Verwacht wordt dat de daling in het aantal verleende vergunningen nog voortduurt tot medio 2024 rond een dieptepunt van circa 48.000 verleende vergunningen op jaarbasis.
- b. Een deel van de woningen waarvoor al een vergunning is verleend zal niet of met aanzienlijke vertraging tot uitvoering komen.

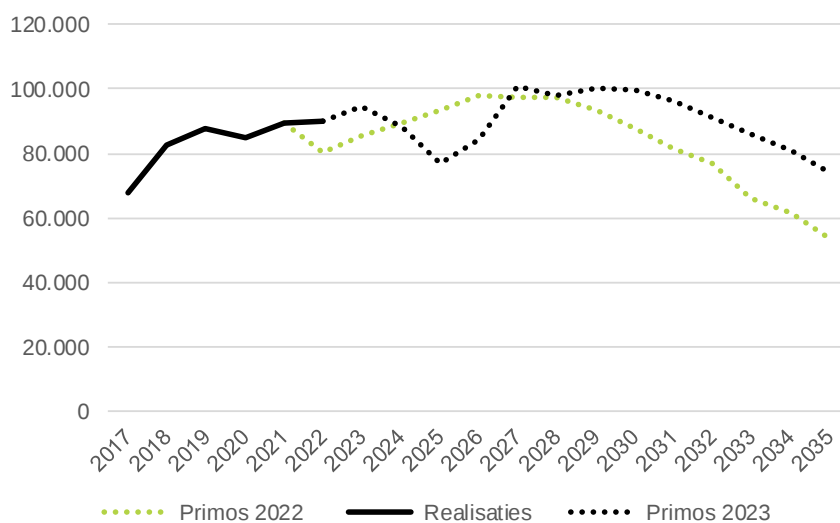


- c. Doorwerking van de daling in het aantal afgegeven vergunningen in het aantal opleveringen wordt enigszins afgevlakt als gevolg van het streven van ontwikkelaars/bouwbedrijven naar continuïteit in de productie.
- d. In 2026 en 2027 neemt het aantal verleende vergunningen sterk toe (veel projecten kunnen dan alsnog van start als gevolg van de verwachte verbeterde marktomstandigheden en/of omdat ze zijn herontwikkeld (inhaaleffect).
- e. In 2028 is het inhaaleffect uitgewerkt en treed er een kleine dip op.
- f. Het aantal woningen dat via de productie anderszins tot stand komt zal als gevolg van de marktomstandigheden ook afnemen en vervolgens weer licht toenemen.

Figuur 3-9: Verleende bouwvergunning (2 jaar verschoven naar toekomst), nieuwbouw volgens CBS- definitie en nieuwbouw volgens Primos-definitie, 12-maandscumulatiecijfers, januari 2012 t/m december 2030; bron: CBS/Primos-prognose 2023/ABF Research



Figuur 3-10: Nieuwbouw (Primos-definitie) in Primos-prognose 2022 en Primos-prognose 2023



Tabel 3-1: Mutaties woningvoorraad in Primos-prognose 2022 en Primos -prognose 2023

	Primos 2022			Primos 2023		
	Nieuw-bouw*	Sloop	Saldo	Nieuw-bouw*	Sloop	Saldo
2021						
2022	80.018	11.524	68.494	90.200	10.600	79.600
2023	85.200	11.600	73.600	95.000	11.800	83.200
2024	89.600	11.700	77.900	88.000	11.900	76.100
2025	93.700	11.900	81.800	78.000	12.100	65.900
2026	98.000	12.000	86.000	84.000	12.100	71.900
2027	97.600	12.100	85.500	101.000	12.300	88.700
2028	97.200	12.200	85.000	98.000	12.400	85.600
2029	93.600	12.300	81.300	101.000	12.500	88.500
2030	87.700	12.400	75.300	99.000	12.600	86.400
2031	81.300	12.500	68.800	96.000	12.800	83.200
2032	77.100	12.600	64.500	91.000	12.800	78.200
2033	65.800	12.700	53.100	87.000	13.000	74.000
2034	61.400	12.800	48.600	82.000	13.100	68.900
2035	53.300	12.800	40.500	76.000	13.200	62.800
2036	51.500	12.900	38.600	65.000	13.300	51.700
2037	49.300	13.000	36.300	58.000	13.300	44.700
2038	46.900	13.000	33.900	52.500	13.400	39.100
2039	45.100	13.100	32.000	50.400	13.400	37.000
2040	43.500	13.100	30.400	48.600	13.500	35.100
2041	42.200	13.200	29.000	47.000	13.500	33.500
2042	41.100	13.200	27.900	45.000	13.600	31.400
2043	40.500	13.300	27.200	44.500	13.600	30.900
2044	40.000	13.400	26.600	43.500	13.600	29.900
2045	39.800	13.400	26.400	43.200	13.700	29.500
2046	40.200	13.500	26.700	43.400	13.700	29.700
2047	40.000	13.500	26.500	43.100	13.700	29.400
2048	40.000	13.600	26.400	43.600	13.800	29.800
2049	40.900	13.700	27.200	44.400	13.800	30.600
2050	39.200	13.700	25.500	44.900	13.800	31.100

* Nieuwbouw volgens Primos-definitie

Tabel 3-2: Woningbouwverwachtingen in opeenvolgende Primos-prognoses in de "beleidsperiode" 2022 t/m 2030

	Nieuwbouw*		Sloop		Saldo	
	Totaal	Gemiddeld per jaar	Totaal	Gemiddeld per jaar	Totaal	Gemiddeld per jaar
Primos 2018	533.600	59.300	110.400	12.300	423.200	47.000
Primos 2019	637.300	70.800	114.800	12.800	522.500	58.100
Primos 2020	799.000	88.800	107.100	11.900	691.900	76.900
Primos 2021	810.600	90.100	106.500	11.800	704.100	78.200
Primos 2022	822.600	91.400	107.800	12.000	714.800	79.400
Primos 2023	834.200	92.700	108.300	12.000	725.900	80.700

* Nieuwbouw volgens Primos-definitie

3.4 Regionale en lokale woningbouwverwachtingen

Op basis van woningen in aanbouw, woningen waarvoor vergunningen zijn verleend, plancapaciteit en verwachte huishoudensgroei op regionaal niveau is er inzicht in de te verwachten spreiding van woningproductie over gemeenten en buurten in de komende jaren. Vanaf 2031 gaat daarnaast het veronderstelde inlopen van regionale woningtekorten een rol spelen. Een aantal gemeenten heeft ook voor deze langere termijn al plannen, maar er zijn veel gemeenten die na 2031 nog geen plancapaciteit hebben geïnventariseerd of opgegeven.

Op basis van de informatie die bekend is over plancapaciteit op gemeentelijke niveau en de verwachte huishoudensgroei op regionaal niveau, is er een raming van de nieuwbouw op gemeentelijk niveau opgesteld. Daarbij wordt natuurlijk rekening gehouden met de hiervoor beschreven woningbouwprognose op nationaal niveau. Voor de langere termijn is aangenomen dat gemeenten met weinig of geen plancapaciteit aanvullende mogelijkheden zullen creëren, naar rato van aandeel dat ze in eerdere jaren in de plancapaciteit hebben op regionaal niveau. Voor zover er inzicht is in de plancapaciteit en de fasering van de plancapaciteit naar opleverjaar of opleverperioden is er van uitgegaan dat de realisatiekansen van zachte plancapaciteit aanzienlijk lager is dan die van harde plancapaciteit. Deze plannen schuiven deels door naar latere jaren.

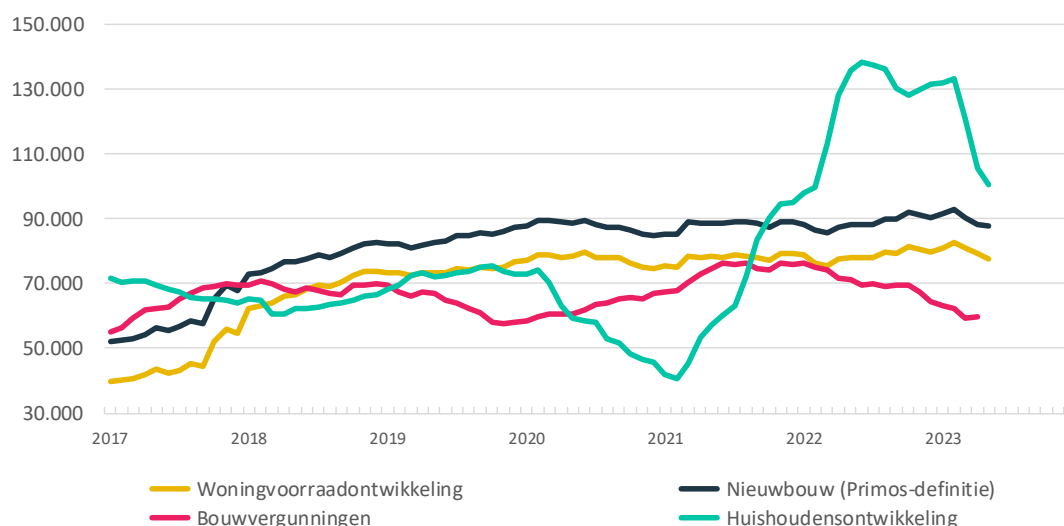
Nieuwbouw in 2022, het eerste prognosejaar, is rechtstreeks gebaseerd op de definitieve realisatiecijfers vanuit het BAG-extract van mei 2023. Voor jaren daarna is de gemeentelijke plancapaciteit verdeeld over de buurten, rekening houdend met het aantal woningen in aanbouw of vergund en de plancapaciteit naar opleverperiode. Voor zover er plancapaciteit per buurt bekend is, zijn de in aanbouw en vergunde woningen hierop in mindering gebracht.



3.5 Raming statistisch woningtekort

Na een periode van beperkte bevolkingsgroei tijdens de beginfase van coronapandemie ligt sinds september 2021 de huishoudensgroei op jaarbasis weer boven de uitbreiding van de woningvoorraad op jaarbasis. Na het uitbreken van de oorlog in de Oekraïne eind februari 2022 kende Nederland in 2022 een exceptioneel hoge bevolkingsgroei. Als gevolg hiervan is het woningtekort in 2022 verder opgelopen. Sinds februari 2023 daalt de huishoudensgroei op jaarbasis weer naar meer normale niveaus.

Figuur 3-11: Voortschrijdende 12-maandscumulatiecijfers* van huishoudenstoename, aantal nieuwbouwwoningen (Primos-definitie), woningvoorraaduitbreiding (netto) en aantal afgegeven bouwvergunningen; januari 2017-mei 2023; bron: CBS, bewerking ABF Research



* januari 2022 t/m mei 2022 (nader) voorlopige cijfers; huishoudens betreft ABF-raming op basis van bevolkingsontwikkeling; Bron: BAG en CBS - bewerking ABF Research

Het statistische woningtekort is een indicator van de spanning op de regionale woningmarkt die als onderdeel van de Primos-prognose wordt geraamd. Daartoe worden vraag naar en aanbod van woningen in beeld gebracht. De vraag wordt geschat op basis van het aantal nieuwe huishoudens dat er per saldo in een jaar bijkomt en het aantal huishoudens dat 25 jaar of ouder is⁸ en een woning deelt (exclusief de hoofdbewoner van een woning). Aangenomen wordt dat al deze huishoudens een zelfstandige woning zoeken. Het woningaanbod voor deze huishoudens wordt geraamd op basis van de langdurige leegstand van woningen⁹. Het statistisch woningtekort is een regionale indicator van de

⁸ De grens van 25 jaar en ouder is bepaald op basis van expert judgement. Bij een hogere of lagere leeftijdsgrens zou het tekort lager of hoger uitkomen. Er zijn natuurlijk huishoudens van 25 jaar of ouder die een woning delen en niet op zoek zijn naar een zelfstandige woning. Andersom zijn er huishoudens jonger dan 25 jaar die wel een zelfstandige woning zoeken. Vanaf 25 jaar opteren huishoudens in toenemende mate voor een zelfstandige woning.

⁹ Het woningtekort wordt sinds 2018 met behulp van een nieuwe methode berekend. Een uitgebreide toelichting is te vinden in het rapport "Woningtekort: een nieuwe benadering van een actueel probleem" (ABF Research, 2018), dat online beschikbaar is.

spanning qua benodigd aantal woningen en biedt daarmee inzicht in de gewenste omvang van regionale woningbouwprogramma's. Bij een normale spanning op een regionale woningmarkt bedraagt het statistisch woningtekort circa 2% (zie toelichting hierna).

Als gevolg van de lagere bevolkingsgroei in 2020 en het tegelijkertijd op peil blijven van de woningproductie in die periode, daalde het woningtekort in de loop van 2020 ten opzichte van voorgaande jaren. Het aantal huishoudens is echter sindsdien weer sterker toegenomen dan de woningvoorraad. Afgelopen jaren is het tekort daardoor opnieuw opgelopen, van 279.000 woningen in 2021 naar 315.000 woningen in 2022, en volgens de nieuwe raming tot 390.000 woningen in 2023. Het tekort is hiermee gestegen van 3,9% naar 4,8% van de voorraad.

Een nuance die hierbij te maken valt is dat een deel van de toename van het tekort een meer administratieve reden heeft. Als gevolg van een verbetering in de registraties kan voor meer woningen dan in voorgaande jaren het energieverbruik worden vastgesteld. Hierdoor zijn er ook meer langdurig leegstaande woningen aan te wijzen met een energieverbruik boven de drempelwaarde. Deze woning zijn blijkbaar wel in gebruik en worden daarom als niet-beschikbaar voor woningzoekenden beschouwd. De langdurige leegstand is ten opzichte van vorig jaar met circa 40.000 woningen afgenomen.

Tabel 3.3: Ontwikkeling woningtekort naar component (alle aantallen x 1.000), 2018 t/m 2023; Bron: BAG/BRP (en andere CBS-microdatabestanden) en Primos

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Vraag: huishoudens in alternatieve woonvorm	300	319	324	316	307	319
Vraag: raming saldo starters/woningverlaters	70	76	99	62	98	117
Totale woningvoorraad	7.741	7.815	7.892	7.966	8.046	8.125
Aanbod: beschikbare leegstand vanaf 1 jaar	108	102	92	99	90	47
Woningtekort: aantal woningen	262	294	331	279	315	390
Woningtekort: % van de woningvoorraad	3,4%	3,8%	4,2%	3,5%	3,9%	4,8%
Woningen nodig om tekort in te lopen tot 2%*	105	135	170	118	151	223

* Deze woningen dienen dan wel in de regio's met de hoogste tekorten toegevoegd te worden.

Om het statistische woningtekort van 4,8% tot 2% terug te dringen zijn er op nationaal niveau zo'n 223.000 woningen te weinig. Bij een tekortpercentage van 2% wordt er een normale spanning op de woningmarkt in een regio verwacht. Het woningtekort helemaal inlopen zou tot een zeer ontspannen woningmarkt leiden. De reden hiervoor is dat er bij een tekort van 0% theoretisch gezien voor elke woningzoekende direct een woning beschikbaar zou zijn. Deze situatie van complete ontspanning kan negatieve gevolgen hebben zoals risico's op leegstand, problemen met verkoop- en verhuurbaarheid en waardedaling in kwetsbare segmenten.

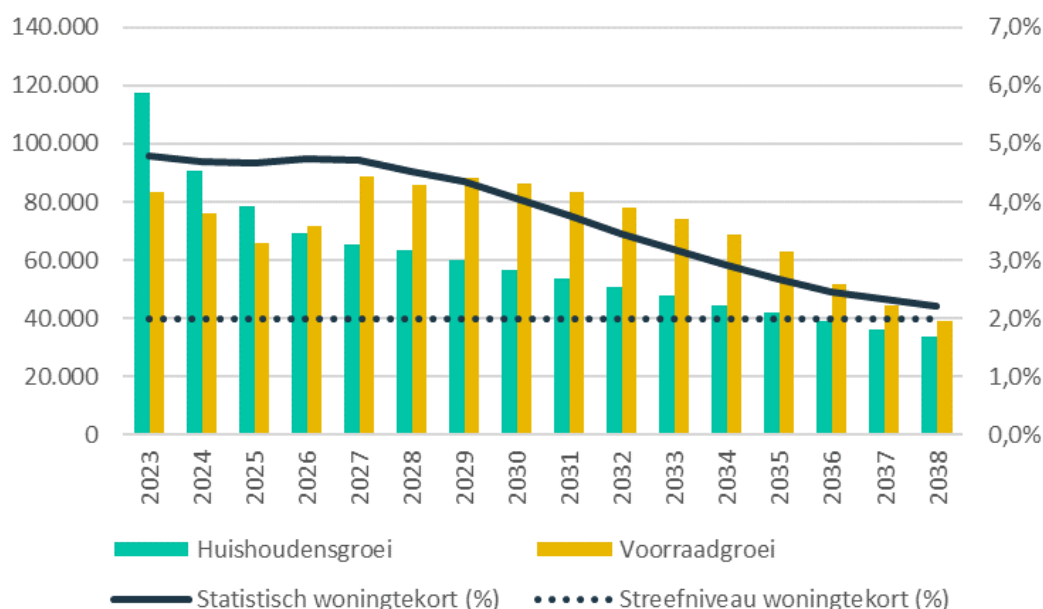


3.5.1 Verwachte ontwikkeling woningtekort

Op basis van de woningbouwverwachtingen en de voorziene huishoudensgroei is de ontwikkeling van het statistisch woningtekort te schetsen. Het tekort wordt zoals gezegd in 2023 op 390.000 woningen geraamd, ofwel 4,8% van de voorraad. Verwacht wordt dat het tekort de eerste jaren vrijwel niet qua omvang verandert en in 2027 397.000 bedraagt, hetgeen dan 4,7% van de voorraad zal zijn. In de jaren daarna gaat, zo is de verwachting, de uitbreiding van de woningvoorraad de huishoudensgroei overtreffen en daalt het tekort. In 2031 bedraagt het tekort volgens de prognose 330.000 woningen (3,8% van de voorraad). In 2038 wordt een tekort van 205.000 woningen (2,2% van de voorraad). Bij deze aantallen en percentages dient aangetekend te worden dat er grote onzekerheden zijn met betrekking tot het toekomstig woningtekort. In hoofdstuk 4 wordt hierop verder ingegaan en komt een mogelijke bandbreedte aan de orde.

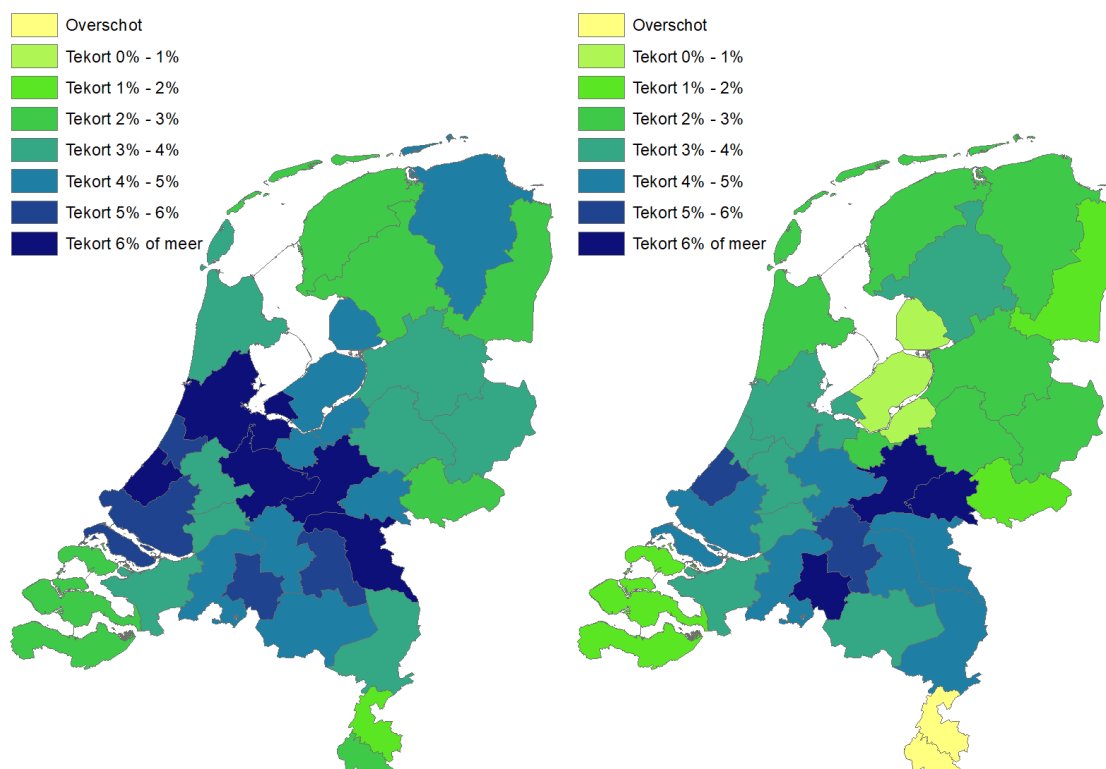
Mocht het kabinetsstreven, een bruto productie van 900.000 woningen in de periode tot en met 2030, werkelijkheid worden dan zou het tekort terug kunnen lopen tot 3,0% van de voorraad in 2031. Dit veronderstelt echter wel dat de extra toegevoegde woningen in regio's met een hoog tekort worden toegevoegd.

Figuur 3.12: Ontwikkeling huishoudens, woningvoorraad en statistisch woningtekort, 2023 t/m 2038; bron: Primos-prognose 2023

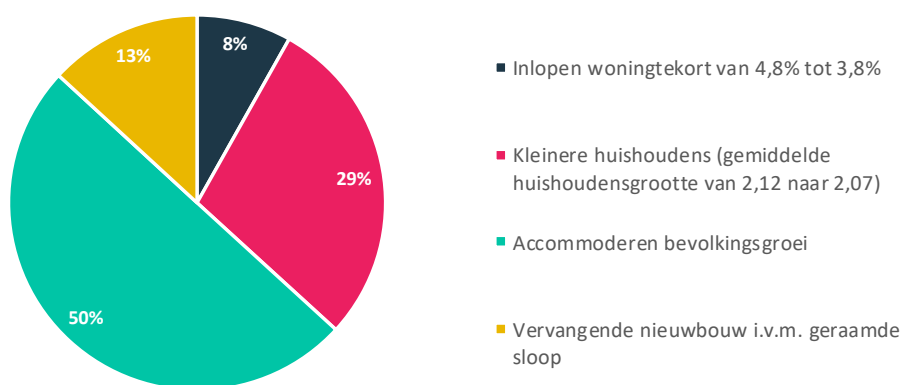


De omvang van het statistisch woningtekort varieert tussen regio's momenteel tussen 1,8% en 6,7%. Er zijn momenteel geen regio's met een overschot. De Primos-prognose voorziet dat de spanning in 2031 in grote delen van het land nog boven de 3% ligt en in de regio's Arnhem, Ede, Tilburg, Den Haag en 's Hertogenbosch het tekort dan nog op een niveau van 4% tot 7% ligt. In de regio's

Figuur 3-13: Statistisch woningtekort naar woningmarktgebied, 2023 en 2031; bron: Primos-prognose 2023



Figuur 3-14: Verwachte toevoegingen aan de woningvoorraad naar type opgave, 2023 t/m 2030; bron: Primos-prognose 2023



Maastricht en Sittard/Heerlen worden er tegen die tijd, bij de huidige aannamen met betrekking tot de bouw en sloop van woningen, overschotten verwacht.

Het inlopen van het woningtekort is met 8% overigens maar een beperkt onderdeel van de totale woningbouwopgave in de periode 2023 tot en met 2030. De bulk van de opgave (50%) vloeit voort uit de verwachte bevolkingsgroei. Daarnaast speelt het kleiner worden van de huishoudens met 29% een belangrijke rol in woningbouwopgave. Ten slotte is er de vervangende nieuwbouw die nodig is in verband met te slopen woningen. Deze vormt naar verwachting 13% van de woningbouwopgave.

Latente vraag

De vraag naar woningen is mogelijk groter dan uit de omvang van het woningtekort blijkt. Zo is het goed mogelijk dat de trendmatige inschatting van het aantal jongeren dat het ouderlijk huis verlaat, een onderschatting is van het werkelijke aantal thuiswonende jongeren dat een zelfstandige woning wenst. Het groeiend woningtekort heeft, samen met de invoering van het studievoorschot (2015)¹⁰, bijgedragen aan een toenemend aandeel jongeren dat thuis (bij hun ouders) woont.

Dat aandeel is niet alleen sterk toegenomen in de leeftijdscategorie 18 t/m 22-jarigen, maar ook bij 'oudere' jongeren. Bij 23 t/m 29-jarigen is het aandeel thuiswonend gestegen van 23,7% in 2014 tot 27,1% in 2023. Ook het aandeel dertigers dat nog bij de ouders woont laat een toename zien, van 4,0% in 2014 naar 4,9% in 2022. Bij de 18 t/m 22-jarigen is er afgelopen twee jaren voor het eerst sinds jaren een daling geweest van het aandeel kinderen dat thuis woont. Dat aandeel bedraagt in 2023 72,5%.

Tabel 3.4: Aantal en aandeel thuiswonende kinderen, 2014-2023; bron: CBS, bewerking ABF

	Aantal thuiswonende kinderen			Aandeel thuiswonende kinderen		
	18-22 jr	23-29 jr	30-39 jr	18-22 jr	23-29 jr	30-39 jr
2014	703.800	347.900	80.100	67,8%	23,7%	4,0%
2015	697.700	362.500	82.000	67,6%	24,4%	4,1%
2016	706.700	371.800	84.700	68,5%	24,7%	4,2%
2017	728.800	379.800	88.300	69,8%	24,9%	4,3%
2018	751.200	386.500	92.200	71,2%	25,0%	4,4%
2019	782.300	394.500	96.200	72,6%	25,3%	4,6%
2020	804.100	405.700	100.000	73,2%	25,8%	4,7%
2021	812.200	411.200	104.400	73,5%	26,2%	4,8%
2022	817.200	415.800	106.400	72,8%	26,3%	4,8%
2023	824.500	439.300	112.100	72,5%	27,1%	4,9%

Bij deze jongste leeftijdscategorie speelt overigens een rol dat een deel van de jonge studenten zich niet in hun nieuwe woonplaats bij de gemeente heeft ingeschreven. Sinds de invoering van het

¹⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/04/studenten-gaan-minder-op-kamers>



studievoorschot is dat geen voorwaarde meer in het kader van de studiefinanciering en is het aantal niet in de juiste gemeente ingeschrevenen opgelopen. Op basis van enquêtes onder studenten in het kader van de Landelijke Monitor Studentenhuisvesting wordt het aantal studenten dat niet op het correcte adres is ingeschreven in het studiejaar 2021/2022 op 36.000 geraamd. Dit zou betekenen dat het aandeel thuiswonende kinderen in de leeftijdscategorie 18 t/m 22 jaar in 2022 met 2,7%-punt wordt overschat.

Een ander voorbeeld betreft niet-ingeschreven arbeidsmigranten. Deze huishoudens wonen wel in Nederland maar tellen niet mee voor het woningtekort omdat ze niet bij een gemeente in het bevolkingsregister (BRP) staan ingeschreven. Volgens de laatste raming van het CBS zijn er op 31 december 2020 205.000 personen met een baan in Nederland die niet in de BRP zijn ingeschreven (waarvan 37.000 uit Duitsland en België). Overigens is dit aantal in één jaar tijd met 30.000 personen afgenomen. Mogelijk is dit een corona-effect. Het is echter ook mogelijk dat de overheidscampagne om te stimuleren dat arbeidsmigranten zich inschrijven enige effect sorteert.

3.6 Raming nieuwbouwopgave voor tekort 2% in 2031

In het Programma Woningbouw heeft het Ministerie van BZK de ambitie opgenomen om een bruto nieuwbouwproductie (Primos-definitie) van 900.000 woningen te realiseren in de periode 2022 t/m 2030. Op basis van de Primos-prognose 2023 is een groter aantal woningen nodig om in 2031 op een tekort van 2% uit te komen. Uitgaande van het inlopen van het actuele woningtekort (223.200) tot 2%, de toename van de woningbehoefte in de jaren 2023 t/m 2030 (569.800, alsmede de reeds gerealiseerde nieuwbouw in jaar 2022 (92.200) wordt de benodigde nieuwbouw (Primos-definitie) voor de periode 2022 t/m 2030 geraamd op 981.000 woningen (zie [Tabel 3-5](#)).

Een soortgelijke berekening op basis van de Primos-prognose 2022 kwam op 866.000 woningen (zie [Tabel 3-6](#)). Het verschil tussen beide ramingen bedraagt 110.000 woningen. Dit verschil wordt veroorzaakt door de verwerking van definitieve realisatiecijfers en een combinatie van factoren. De belangrijkste is de hoge bevolkingsgroei in 2022 en de mede daardoor hogere prognose van het aantal inwoners in het jaar 2031 (110.000 personen) en de betere raming van de beschikbare langdurige leegstand in 2022 (circa 40.000 woningen). Het aantal huishoudens wordt in de nieuwe prognose in 2031 110.000 hoger ingeschat. Naast de hogere verwachte bevolkingsomvang in dat jaar speelt een rol dat als gevolg van de maximering van de verpleeghuiscapaciteit er naar schatting 27.000 huishoudens blijven bestaan, die in de vorige prognose nog een overgang naar de 'institutionele bevolking' maakten. Voorts wordt er een wat sterkere individualisering ten opzichte van de vorige prognose. Dit effect wordt op circa 22.000 geschat. Daarnaast speelt een rol dat in de nieuwe raming van de toekomstjaren de leegstand in de raming iets minder oploopt dan in de Primos-prognose 2022



(-0,1 %-punt). Het aantal huishoudens in een zelfstandige woning in 2031 wordt daardoor in de nieuwe prognose relatief gezien iets groter ingeschat.

Tabel 3-5: Raming benodigde nieuwbouw (Primos-definitie) 2022 t/m 2030 bij woningtekort van 2% in 2031 op basis van Primos-prognose 2023; bron: ABF Research

	Nieuwbouw (Primos- definitie) voorraad 2022	Statistisch woningtekort anno 2023		Woningen nodig om tekort terug te brengen tot 2%	Toename woning- behoefte 2023 t/m 2030	Geraamde sloop 2023 t/m 2030	Totaal benodigde nieuwbouw (Primos- definitie) inclusief inlopen tekort tot 2% 2022 t/m 2030
Groningen	3.700	11.900	4,1%	5.900	12.000	4.700	26.300
Fryslân	2.500	8.600	2,8%	2.300	12.500	4.500	21.800
Drenthe	1.900	6.700	2,9%	2.000	7.200	3.000	14.100
Overijssel	4.800	19.600	3,7%	8.900	32.500	7.600	53.800
Flevoland	3.200	12.300	6,8%	8.600	24.900	800	37.500
Gelderland	9.600	48.000	5,1%	28.700	72.000	9.600	119.900
Utrecht	7.600	33.200	5,5%	20.700	60.600	7.400	96.300
Noord-Holland	17.400	77.500	5,6%	48.900	108.000	16.000	190.300
Zuid-Holland	17.900	94.200	5,4%	58.500	139.900	22.000	238.300
Zeeland	1.600	4.500	2,4%	600	6.400	2.500	11.100
Noord-Brabant	15.100	57.500	4,9%	33.300	88.500	12.700	149.600
Limburg	4.700	16.100	3,0%	4.900	5.300	6.900	21.800
Nederland	90.200	390.100	4,8%	223.200	569.800	97.700	980.800

Tabel 3-6: Raming benodigde nieuwbouw (Primos-definitie) 2022 t/m 2030 bij woningtekort van 2% in 2031 op basis van Primos-prognose 2022; bron: ABF Research

	Statistisch woningtekort anno 2022		Woningen nodig om tekort terug te brengen tot 2%	Toename woning- behoefte 2022 t/m 2030	geraamde sloop 2022 t/m 2030	Totaal benodigde nieuwbouw (Primos- definitie) inclusief inlopen tekort tot 2% 2022 t/m 2030
Groningen	8.300	2,9%	2.600	8.000	5.100	15.700
Fryslân	5.200	1,7%	0	11.000	5.000	16.000
Drenthe	4.700	2,1%	200	6.500	3.200	9.900
Overijssel	13.800	2,7%	3.500	32.700	8.100	44.300
Flevoland	8.800	4,9%	5.200	27.000	800	33.000
Gelderland	39.800	4,3%	21.100	72.000	10.800	103.900
Utrecht	30.000	5,0%	18.000	69.700	8.200	95.900
Noord-Holland	65.600	4,8%	38.000	119.600	18.500	176.100
Zuid-Holland	79.000	4,6%	44.500	153.600	24.000	222.100
Zeeland	1.700	0,9%	0	5.600	2.700	8.300
Noord-Brabant	47.700	4,1%	24.400	92.500	13.700	130.600
Limburg	10.100	1,9%	0	3.200	7.400	10.600
Nederland	314.700	3,9%	157.500	601.300	107.800	866.600



04

Bandbreite



4.1 Onzekerheden

Demografische prognoses zijn met grote onzekerheden omgeven. De Primos-prognose dient dan ook gezien te worden als een puntschatting binnen een zekere bandbreedte. Dat geldt op nationaal niveau, waar de Primos-prognose de nationale CBS-bevolkingsprognose volgt, maar dat geldt op regionaal en lokaal niveau in nog grotere mate.

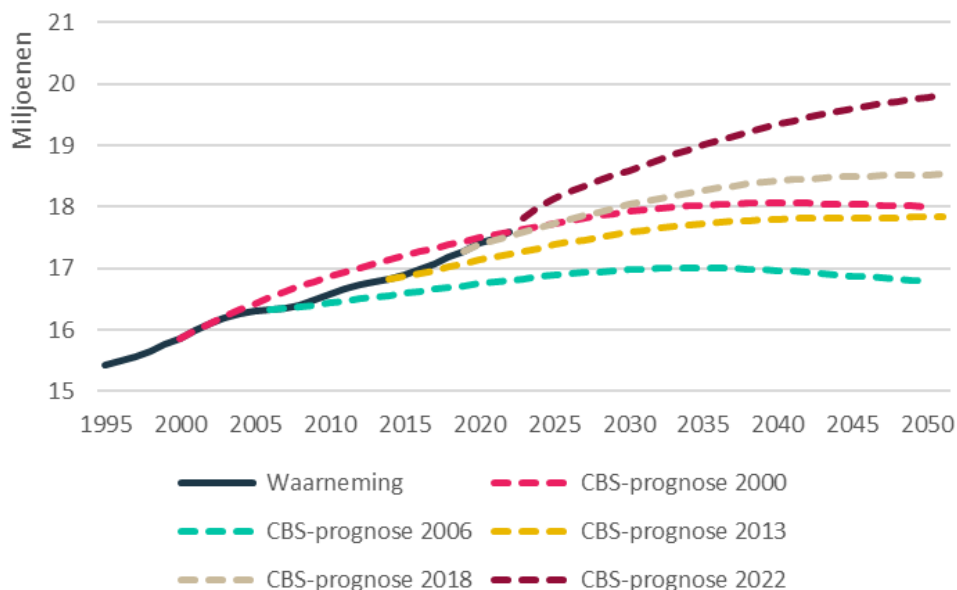
In trendprognoses wordt op basis van ontwikkelingen in het recente verleden getracht de meest waarschijnlijke ontwikkeling in de toekomst te schetsen. Vooral de omvang van de immigratie en emigratie kent echter grote fluctuaties en in het verleden is gebleken dat trendprognoses fors van de daadwerkelijke ontwikkeling kunnen afwijken. Omdat het aandeel van het buitenlands migratiesaldo in de verwachte bevolkingsgroei groot is, in de periode tot 2037 gaat het om 75% van de verwachte bevolkingsgroei, is de kans dat de bevolkingstoename in de toekomst afwijkt van de trendprognose groot. Oorlog in de Oekraïne, asielstromen, personeelstekorten en een mogelijke wereldwijde recessie kunnen grote gevolgen hebben voor de immigratie en emigratie.

In de periode sinds 2006 heeft het CBS diverse keren de nationale bevolkingsprognose verhoogd op basis van de hogere bevolkingsgroei. Met de komst van veel Oekraïense vluchtelingen is de huidige prognose wederom omhoog bijgesteld ten opzichte van vorig jaar. Een lagere groei behoort echter ook tot de mogelijkheden in deze turbulente tijden. Ook in het verleden is het voorgekomen dat bevolkingsprognoses verlaagd werden, bijvoorbeeld in de periode 2000 tot 2006. Voor de woningbouwopgave betekent dit dat deze met onzekerheden omgeven is en dat er rekening gehouden moet worden met een bandbreedte rondom de meest waarschijnlijke ontwikkeling op basis van de trends.

Gezien de grote hoeveelheid factoren die van invloed zijn op demografische processen is het echter niet mogelijk om met betrouwbaarheids- en/of nauwkeurigheidsmaatstaven uitspraken te doen met welke bandbreedte er rekening gehouden dient te worden. Een veel gebruikte techniek om “gevoel” voor de bandbreedte te krijgen is die van het 67%-prognose-interval, dat het CBS zelf publiceert. Deze techniek kent echter ook haar beperkingen, zoals het CBS dat zelf verwoordt bij haar definitie van het prognose-interval:

“Marge (onder- of bovengrens) rond een prognose die een indruk geeft van de verwachte nauwkeurigheid van die prognose. Met betrekking tot prognose-intervallen van de bevolking wordt aangenomen dat de kans dat de toekomstige bevolkingsomvang tussen zal liggen 67% is. Opgemerkt dient te worden dat deze kansverdeling ook een prognose is aangezien deze gebaseerd is op aannamen waarvan de geldigheid onzeker is”.

Figuur 4.1: Bevolkingsontwikkeling 1997-2022 en Bevolkingsprognoses CBS, diverse jaren; bron: CBS/BRP en CBS



4.2 Bevolking en huishoudens

Om een beeld te krijgen voor de gevolgen van een hogere of lagere bevolkingsgroei voor de lokale en regionale ontwikkeling zijn er twee varianten van de Primos-prognose doorgerekend, Primos Hoog en Primos Laag. Deze zijn gebaseerd op het 67%-prognose-interval dat het CBS voor de nationale bevolkingsprognose heeft berekend. Opgemerkt dient te worden dat er bij de hier gepresenteerde bandbreedte geen rekening wordt gehouden met de onzekerheden die er zijn rondom de afname van de gemiddelde huishoudensgrootte. Indien daarmee wel rekening wordt gehouden wordt de bandbreedte nog groter.

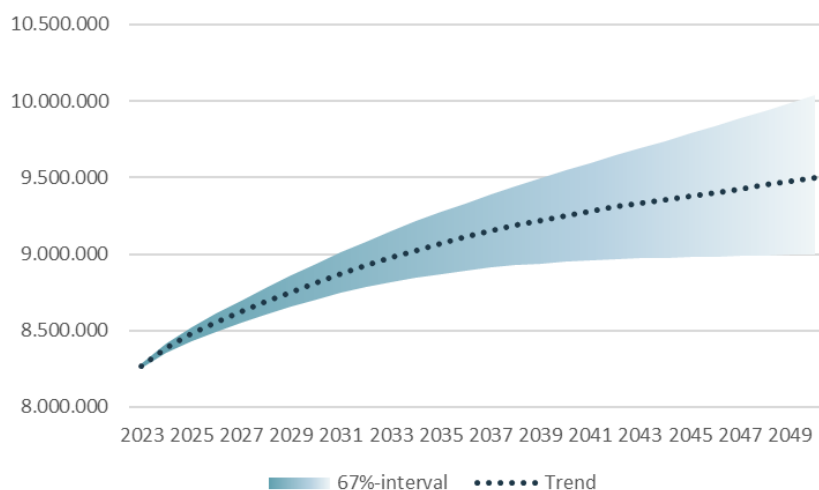
In de Trendprognose telt Nederland in 2031 18.679.000 inwoners. In de hoge variant is de bevolkingsomvang van Nederland in dat jaar 319.000 hoger dan in de trendprognose. In de lage variant telt de bevolking in 2031 juist 262.000 personen minder.

In de Trendprognose neemt het aantal huishoudens toe tot 8.871.000 in 2031. In de lage variant zijn er tegen die tijd 8.744.000 huishoudens, ofwel 127.000 minder dan in de Trendprognose. In de hoge variant zijn er dan juist 140.000 huishoudens meer dan in de Trendprognose.

In de Trendprognose telt Nederland in 2038 19.223.000 inwoners. In de hoge variant is de bevolkingsomvang van Nederland in 2038 515.000 hoger dan in de Trendprognose. In de lage variant telt de bevolking in 2038 547.000 personen minder dan in de Trendprognose. In de Trendprognose neemt het aantal huishoudens toe tot 9.186.000 in 2038. In de lage variant zijn er tegen die tijd 8.926.000 huishoudens: ruim 260.000 minder dan in de Trendprognose. In de hoge variant zijn er dan juist 255.000 huishoudens meer dan in de Trendprognose.

De verschillen tussen de varianten en de Trendprognose nemen verder toe in de periode 2038-2050, waarbij het aantal huishoudens in 2050 volgens de Trendprognose 9.500.000 bedraagt, tegenover 8.999.000 en 10.035.000 in de lage respectievelijk hoge variant.

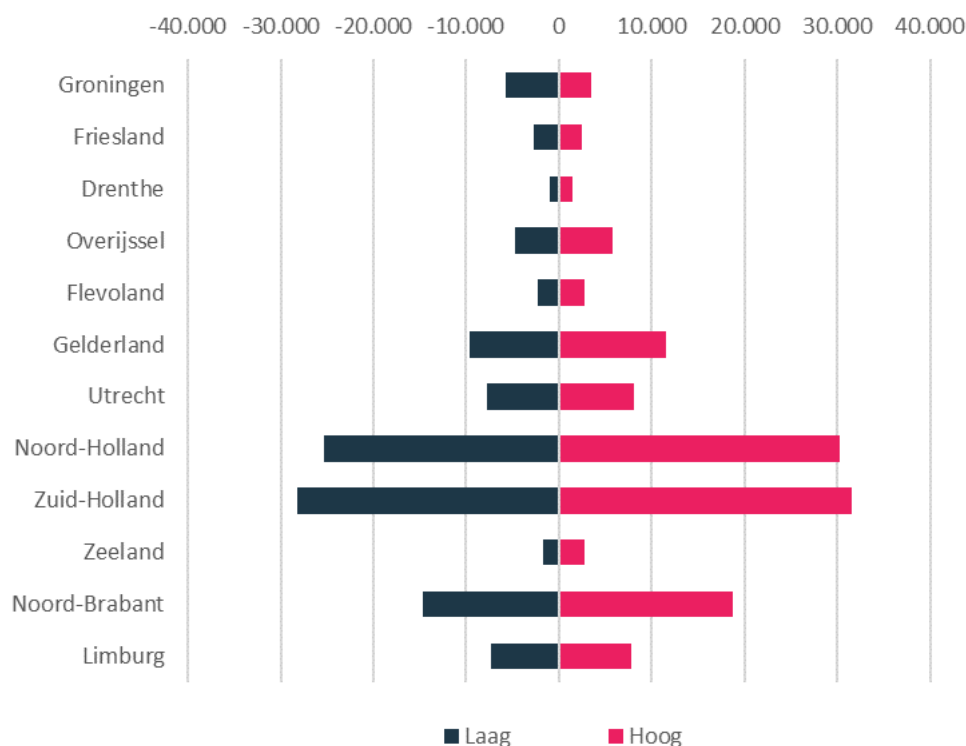
Figuur 4.2: Prognose ontwikkeling aantal huishoudens, 2023-2050. Bron: Primos 2023 Trend, Laag en Hoog



4.2.1 Provinciale bandbreedtes

Op provincieniveau loopt de bandbreedte van het 67% prognose-interval in absolute aantallen nogal uiteen. Het verschil in huishoudens in 2031 in de provincie Zuid-Holland bedraagt 32.000 meer in Hoog dan in de Trendprognose, c.q. 28.000 minder in Laag dan in de Trendprognose. Voor de provincie Drenthe daarentegen is het verschil tussen de Trendprognose en beide varianten 1.000 (Laag) en 1.500 (Hoog) huishoudens.

Figuur 4.3: Afwijking ten opzichte van Trendprognose in verwachte ontwikkeling aantal huishoudens naar provincie in varianten Laag en Hoog, 2023-2031; bron: Primos 2023 Trend, Laag en Hoog



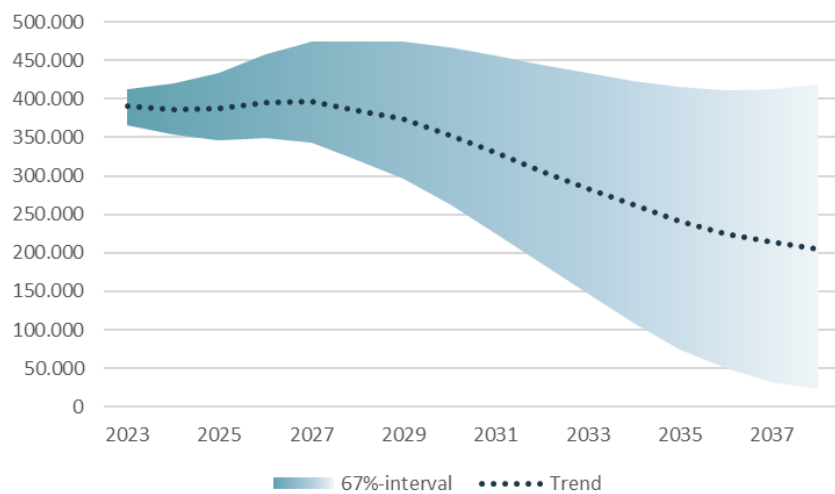
4.3 Woningvoorraad en woningtekort

Bij een lagere bevolkingsgroei wordt verwacht dat het statistisch woningtekort eerder dan in de Trendprognose naar een acceptabel niveau terugloopt. Bij een hogere groei zal dat meer tijd vergen. In de lage en hoge varianten van de Primos-prognose is gedurende de gehele prognoseperiode uitgegaan van een identiek nieuwbouw- en sloopprogramma als in de Trendprognose. De bandbreedte op het woningtekort is daarmee sterker gekoppeld aan de ontwikkeling van de woningbehoefte.

In de lage variant neemt als gevolg van de lagere huishoudensgroei het tekort de komende jaren al vrijwel direct af. Het tekort in 2031 bedraagt in Laag 2,1%, tegenover 3,8% in de Trendprognose. In de hoge variant neemt het tekort als gevolg van de sterke huishoudensgroei snel toe. Waar het tekort in de Trendprognose vrijwel direct piekt op 4,8%, is dat in de hoge variant pas in 2026 en met 5,6% op een aanzienlijk hoger niveau. In 2038 bedraagt het tekort in Laag, Trend en Hoog respectievelijk 0,2%, 2,2% en 4,5%.

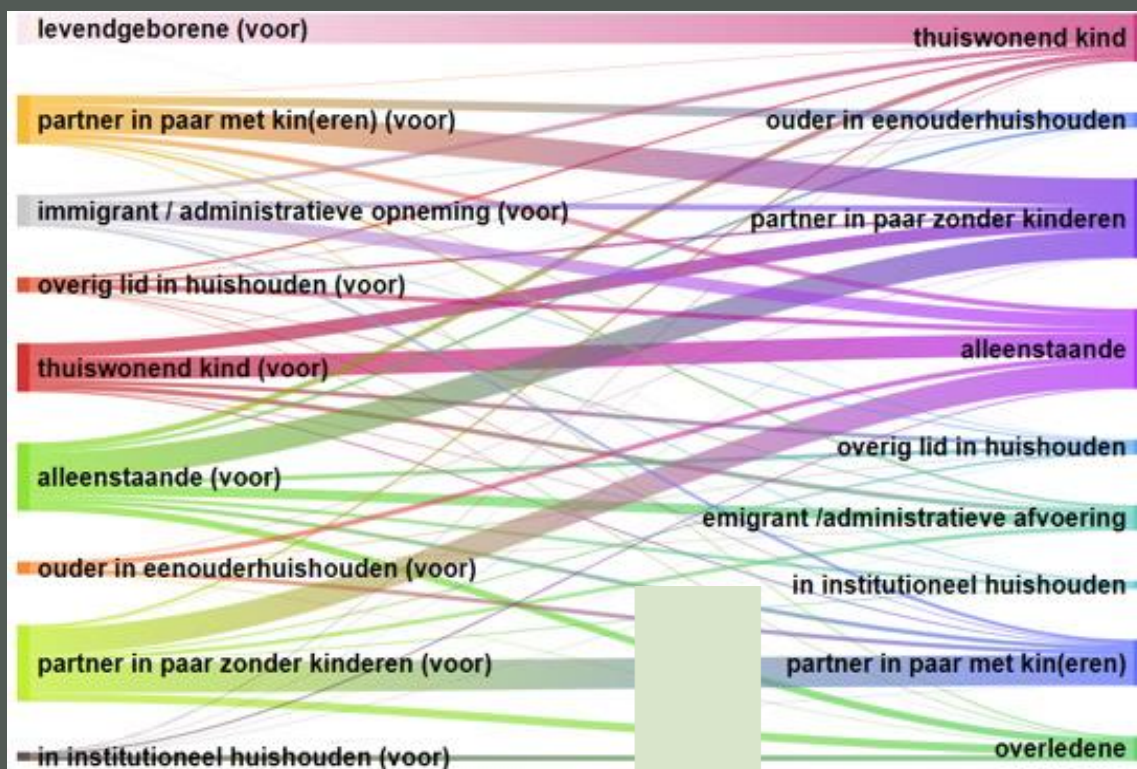
De cijfers laten zien dat de onzekerheden die demografische prognoses kenmerken op de middel-lange en lange termijn grote gevolgen kunnen hebben. In de ruimtelijke planning alsook in de woningbouwplanning dient hiermee rekening te worden gehouden.

Figuur 4.4: Prognose ontwikkeling statistisch woningtekort, 2023-2038; bron: Primos 2023 Trend, Laag en Hoog



05

Achtergronden



Dit hoofdstuk bespreekt op hoofdlijnen de werking van het model achter de Primos-prognose. Naast achtergrondinformatie wordt een overzicht gegeven van de aanpassingen in het model ten opzichte van de vorige prognose. Het betreffen modelverbeteringen en veranderingen in de statistieken die gebruikt worden om trends te bepalen. Deze aanpassingen verklaren deels de verschillen ten opzichte van voorgaande prognoses.

5.1 Trendprognose

Met een bevolkings- en huishoudensprognose op (binnen)gemeentelijk schaalniveau gaat de Primos-prognose verder waar het CBS met de nationale prognose eindigt. Het Primos-model vertaalt op basis van verschillende uitgangspunten de landelijke CBS-prognose naar lagere schaalniveaus. Daarmee biedt het model de mogelijkheid verschillende varianten en scenario's door te rekenen. De jaarlijkse Primos-prognose wordt in beginsel gebaseerd op demografische trends zoals die zich in de jaren voorafgaand aan de prognose hebben voltrokken.

Vanaf de start van Primos, in de jaren tachtig van de vorige eeuw, worden de resultaten systematische gecontroleerd en gemonitord ten einde de kwaliteit van de prognose te garanderen en te verbeteren. Jaarlijks wordt er een Primos-prognose opgesteld die het jaar daarop kritisch bezien wordt. Waar nodig wordt het model aangepast.

5.2 Methodiek op hoofdlijnen

5.2.1 Uitgangspunt: nationale CBS-prognose

De nationale CBS-prognose vormt het uitgangspunt voor de Primos-prognose. Dit betekent dat de Primos-prognose de nationale CBS-prognose vertaalt naar provincies, regio's, gemeenten en delen van gemeenten waarbij ervoor wordt gezorgd dat de optelsom van de uitkomsten over deze gebieden weer gelijk is aan de nationale prognose. Zoals eerder vermeld is voor Primos 2023 aansluiting gezocht bij de laatste nationale bevolkingsprognose van het CBS, de zogeheten 'Kernprognose 2022-2070' (december 2022).

5.2.2 Geboorte en sterfte

Voor de berekening van de aantallen geboorten en sterfgevallen per gemeente wordt het aantal geboorten en sterfgevallen uit de nationale prognose toegedeeld aan gemeenten, rekening houdend met de omvang en de samenstelling van de bevolking van de verschillende gemeenten (in een gemeente met veel ouderen zullen meer mensen overlijden dan in een gemeente met minder ouderen), en rekening houdend met verschillen in geboorte- en sterftekansen tussen gemeenten in het recente verleden.

5.2.3 Buitenlandse migratie

Het aantal buitenlandse migranten per gemeente wordt op een soortgelijke wijze afgeleid uit de nationale CBS-prognose. Dit gebeurt op basis van de aantallen buitenlandse migranten per gemeente in het recente verleden, waarbij bovendien rekening wordt gehouden met de etniciteit van de buitenlandse migranten. Wanneer het CBS in zijn nationale prognose bijvoorbeeld een extra instroom van buitenlandse migranten uit Turkije en Marokko verwacht, wordt deze instroom vooral toegedeeld aan gemeenten waar in het recente verleden relatief veel mensen rechtstreeks uit Turkije en Marokko zijn gaan wonen.

5.2.4 Binnenlandse migratie

Bij de binnenlandse migratie wordt in Primos onderscheid gemaakt tussen migratie over korte afstand en migratie over langere afstand. Voor langeafstandsmigratie gelden werkgelegenheid en studie als voornaamste motieven, terwijl bij kortefstandsmigratie woonmotieven een belangrijker rol spelen. Op basis van de intensiteit van verhuizingen tussen gemeenten is Nederland ingedeeld in 31 functionele woningmarktgebieden (zie figuur in bijlage). De migratie over lange afstand wordt geschat op basis van de trends in de migratie tussen de functionele woningmarktgebieden. Voor de migratie over korte afstand wordt een rekenmodel gehanteerd waarin de vraag naar en het aanbod van woningen op buurtniveau berekend wordt. Hierbij wordt gebruikgemaakt van parameters die afgeleid zijn uit het meest recente Woononderzoek Nederland (WoON). Voor Primos 2023 is dit het WoON 2021.

5.2.5 Simulatie en prognose

Om te komen tot een goede trendprognose wordt eens in de paar jaar met het model een berekening gemaakt van het verleden. Dat noemen we een simulatie of 'backcasting'. Meestal wordt een berekening gemaakt over de laatste acht jaar. Getracht wordt om voor die periode een 'prognose over het verleden' te maken die vanaf het startpunt de aantallen voor het eindjaar goed berekent. Om daarvoor te zorgen worden tal van parameters iteratief geschat, te weten parameters over gemeentelijke verschillen in huishoudensvorming en binnenlandse migratie. Wanneer met die parameters de bekende cijfers voor het eindjaar goed gesimuleerd kunnen worden, wordt met diezelfde parameters een prognose voor de toekomst opgesteld. Slechts bij uitzondering wordt van deze werkwijze afgeweken, bijvoorbeeld omdat het immigratiebeleid sterk gewijzigd is of omdat er om een andere reden aanleiding is om een trendbreuk te veronderstellen. De laatste keer dat een simulatie is uitgevoerd, is voor Primos 2022.

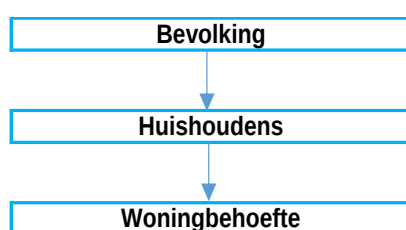
5.2.6 Institutionele bevolking apart

De institutionele bevolking, de personen wonend in verpleeg- of verzorgingshuizen, asielzoekerscentra of overige tehuizen, bestaat voor 50% uit 65-plussers. De verwachting is dat onder invloed van de vergrijzing het aantal intramuraal verblijvende personen de komende jaren gaat stijgen, zoals in hoofdstuk 2 reeds is aangegeven. In Primos wordt per leeftijdsgroep gekeken naar de gemeentelijke verschillen in instroom en uitstroom van personen naar/van intramurale instellingen, waarbij

bovendien rekening gehouden wordt met de vraag naar en het aanbod van institutionele plekken in de eigen en overige (regio)gemeenten.

5.3 Van bevolkingsprognose naar huishoudensprognose en woningbehoefteraming

Waar Primos voor de bevolkingsontwikkeling aansluit op de actuele nationale prognose van het CBS, wordt voor de ontwikkeling van het aantal huishoudens een eigen prognose gemaakt. In het model worden de volgende typen huishoudens onderscheiden: alleenstaanden, samenwonende partners zonder kind, samenwonende partners met kind(eren), eenoudergezinnen en een 'restgroep' van overige huishoudens (huishoudens zonder partners, ouder(s) of thuiswonende kinderen).



Aanvullend hierop worden huishoudens ook onderverdeeld naar leeftijd, opleidingsniveau en etniciteit.

De veranderingen die zich voordoen in particuliere huishoudens worden binnen het model

berekend met behulp van 'overgangskansen' die het bekende gedrag van mensen beschrijven: van thuiswonend kind naar alleenstaand, van alleenstaand naar samenwonend, van samenwonend naar gescheiden, etc. Over al deze huishoudenovergangen zijn via het CBS aanvullende cijfers bekend, waarmee de kansen op de diverse veranderingen en het verloop van die kansen in samenhang met de leeftijd zijn berekend.

Vervolgens wordt, gegeven de toekomstige ontwikkeling van het aantal particuliere huishoudens op nationaal en lager schaalniveau, de woningbehoefte geraamd. Hierbij wordt rekening gehouden met het ontstaan van nieuwe huishoudens en met huishoudens die de woningmarkt verlaten door sterfte, emigratie of verhuizingen naar instituties. Tot slot wordt ook nog rekening gehouden met het gegeven dat niet alle huishoudens om een woning vragen. Een vergelijking met de ontwikkelingen in de woningvoorraad wijst uit in hoeverre vraag en aanbod elkaar tegemoetkomen.

5.4 Aanpassingen ten opzichte van Primos 2022

Ook in Primos 2023 zijn weer een aantal aanpassingen doorgevoerd, deels voortkomend uit specifieke omstandigheden en deels met een structureel karakter. Deze wijzigingen zijn grofweg te groeperen in wijzigingen met betrekking tot de nationale prognose en wijzigingen in relatie tot de ontwikkeling van de woningvoorraad.

Wijzigingen m.b.t. de nationale prognose

Met betrekking tot de nationale prognose werd de eerste uitdaging gevormd door de grote groep Oekraïners die gedurende de eerste prognosejaren 2022-2025 ons land zijn binnengekomen en naar

verwachting nog gaan arriveren. Op nationaal niveau maakt Primos in jaren waarin het CBS geen uitgebreide prognose heeft gepubliceerd met een afzonderlijke uitsplitsing naar etniciteit, gebruik van genoemde verdeling van de laatste Bevolkingsprognose, die in dit geval alweer dateert van eind 2020. De instroom van Oekraïners, die voor de overgrote meerderheid een westerse etniciteit bezitten, heeft echter een onmiskenbaar effect op deze verdeling. Dit is van belang voor Primos, omdat huishoudensovergangen alsook geboorte in het model ten dele afhankelijk zijn van etniciteit. Het was dus nodig om de verdeling van de immigratie naar etniciteit aan te passen. Aspecten die hierbij een rol hebben gespeeld, zijn de verdeling naar leeftijd x geslacht en de instroom naar een tehuis. Voor wat betreft de verdeling naar leeftijd x geslacht is gebruikgemaakt van een verdeling die het CBS juli vorig jaar heeft gepubliceerd van alle sinds 24 februari 2022 naar ons land gevluchte (en geregistreerde) Oekraïners. Voor wat betreft de instroom naar een tehuis geldt dat Oekraïners, anders dan reguliere vluchtelingen, die naar een azc (institutie) instromen, vrijwel altijd in reguliere huisvesting en dus een particuliere huishoudenspositie terechtkomen. Er is daarom voor gezorgd dat de institutionele huishoudenspositie bij de immigratie van de Oekraïners is uitgesloten.

In het verlengde van dit laatste punt noemen we hier ook de spreiding van de Oekraïners over ons land. Reguliere spreiding conform gemeentelijke immigratieparameters ligt niet direct voor de hand omdat deze zijn gebaseerd op in het verleden waargenomen trends. Er is daarom voor gekozen om de Oekraïners over de Nederlandse gemeenten te verdelen naar rato van de bevolkingsgrootte, conform de verwerking van een regulier vluchtelingen-surplus bij eerdere Primos-versies.

Een tweede wijziging in de nationale prognose betrof het opleggen van een maximum aantal zorgplekken in instellingen voor de oudere populatie. Al geruime tijd ontwikkelt de overheid beleid om mensen met een zorgvraag zo lang mogelijk thuis te laten wonen, en inmiddels lijkt de situatie te zijn aangebroken dat er daadwerkelijk een harde limiet op het aantal zorgplekken in instellingen komt. Dit is in Primos 2023 gerealiseerd door de overgangskansen van een particuliere naar een institutionele huishoudenspositie voor 65-plussers van jaar op jaar zodanig aan te passen dat we op termijn (vanaf ca. 2030) op een vrijwel constant aantal plekken in instellingen uitkomen.

Een derde wijziging in de nationale prognose betreft de uit-huis-kans voor thuiswonende jongeren. Uit de monitoring van Primos 2022 was naar voren gekomen dat het aantal thuiswonende kinderen in Primos 2022 vrij fors was overschat, met de grootste overschattingen voor leeftijden tussen 20 en 30 jaar. Tegelijkertijd was het aantal alleenstaanden in genoemde leeftijdsgroep behoorlijk onderschat. Om genoemde discrepanties grotendeels te elimineren, bleek het nodig om de kans van thuiswonend naar alleenstaand voor genoemde leeftijdsgroep met 10% te verhogen. Omdat de studiebeurs voor studenten vanaf aankomend collegejaar ('23-'24) weer wordt ingevoerd, wat de wens om uit huis te gaan vermoedelijk zal bevorderen, maar de druk op de woning-/kamermarkt tegelijkertijd onverminderd hoog is, is ervoor gekozen om genoemde correctiefactor van 10% voor genoemde leeftijdsgroep ongewijzigd ook voor Primos 2023 toe te passen.

Wijzigingen verwachte ontwikkeling van de woningvoorraad

Wat de ontwikkeling van de woningvoorraad betreft zijn meerdere verbeteringen doorgevoerd. Als eerste zijn er voor het eerst expliciete eigendomsmutaties van de voorraad van koop naar huur geïmplementeerd. Tot nu toe waren binnen Primos alleen omzettingen van corporatieverhuur naar koop opgenomen, volgend vanuit corporatieopgaven (dPi-data). Er werd aangenomen dat er geen omzettingen waren voor de omgekeerde route, en dat het saldo van de omzettingen van overige verhuur naar koop en omgekeerd nul bedroeg. Voor Primos 2023 zijn de aannamen voor de vier typen eigendomsmutatie verder uitgewerkt, gebruikmakend van nieuwe realisatiecijfers in het kader van Syswov (<https://syswov.datawonen.nl>). Hierbij worden de omzettingen van corporatieverhuur naar koop nog steeds gebaseerd op dPi-data, maar wordt voor de omgekeerde route nu de trend gevolgd. De omzettingen tussen overige verhuur en koop en omgekeerd vormen een lastiger verhaal, omdat deze sterk afhankelijk zijn van overheidsbeleid. Omdat het niet duidelijk is wat men op voorhand mag verwachten, is wederom aangenomen dat deze twee stromen globaal gezien tot nul salderen, echter ze zijn nu wel expliciet gemodelleerd (met een op basis van het verleden geschatte waarde van 50.000). Door deze expliciete modellering is het mogelijk om verschillen tussen de twee stromen qua regio en woningtype (een-/meergezins) tot uitdrukking te laten komen, waarbij verdelingen uit het recente verleden de basis vormen.

Een andere verbetering in de ontwikkeling van de woningvoorraad betreft een nieuwe manier waarop met de relatief beperkte opgave van gemeentelijke bouwplannen op de middel- tot lange termijn wordt omgegaan. In het verleden werd het vastgestelde nationale totaal verdeeld over de gemeenten waarbij de bekende plannen naar rato werden opgehoogd. Hierdoor kregen gemeenten zonder of met slechts een beperkte hoeveelheid plannen in feite te weinig nieuwbouw toebedeeld, terwijl gemeenten waarvoor wel een redelijke hoeveelheid plancapaciteit was opgegeven, meer kregen dan de bedoeling was. Deze nieuwe methode is beschreven in par 3.4.

Tot slot wordt bij de vaststelling van het bouwprogramma op buurniveau nu voor het eerst gebruik gemaakt van de status van verblijfsobjecten en panden in de BAG. Zo wordt onder andere aangenomen dat woningen die de status “gevormd” hebben terwijl het bijbehorende pand de status “bouw gestart” heeft, in de komende paar jaren gerealiseerd gaan worden. Voor verdere details hieromtrent worde de lezer wederom verwezen naar par. 3.4.

Wijzigingen gehanteerde schattingsperioden

Tot slot worden in iedere nieuwe Primos-versie de meest recent beschikbaar gekomen realisatiecijfers, in dit geval die van 2021, gebruikt om de gemeentelijke trendparameters te actualiseren. Omdat 2021 nog een coronajaar was, waarin in ieder geval deels nog een afwijking van de trend te zien was, zijn uiteindelijk de volgende schattingsperioden gehanteerd: Geboorte: 2015-2021; Sterfte: 2015-2019; Buitenlandse migratie: 2015-2019, 2021; Binnenlandse migratie: 2015-2021.

Bijlagen



Bijlage A: 31 Functionele Woningmarktgebieden



