

# Evaluatie woningtekort



In opdracht van  
Ministerie van BZK / DGVB

Datum  
24 juni 2024

Auteur(s)  
Léon Groenemeijer, Michael Stuart-Fox, Tom  
Kleinepier, Esther Bod, Kenneth Gopal, David  
Omtzigt en Berry Blijie

Kenmerk  
r2023-0062LGR



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

<b>Samenvatting, conclusies en aanbevelingen</b>	<b>5</b>
De huidige methode	5
Terugblik	5
De huidige methode nader beschouwd	6
Oude methode: 'urgent starterstekort'	11
Alternatieve benaderingen en spanningsindicatoren	11
Conclusies	13
Aanbevelingen	15
<b>01 Inleiding</b>	<b>17</b>
1.1 Woningtekort	18
1.2 Leeswijzer	19
<b>02 Terugblik</b>	<b>20</b>
2.1 Inleiding	21
2.2 Woningtekort in de wederopbouwperiode (1945 tot 1965)	21
2.3 Woningtekort ten tijde van suburbanisatie en stadsvernieuwing (1965 tot 1990)	24
2.4 Woningtekort in de VINEX-periode (1990 tot 2010)	26
2.5 Woningtekort in recente jaren (2010 tot 2023)	28
2.6 Conclusie	29
<b>03 Huidige berekeningswijze</b>	<b>31</b>
3.1 Inleiding	32
3.2 Huishoudens en de vraag naar woningen	32
3.3 Aanbod: beschikbare leegstand vanaf 1 jaar	37
3.4 Woningtekort: regionaal saldo van vraag en aanbod	39
3.5 Woningtekort idealiter circa 2% per regio	41
<b>04 Analyse onderdelen tekortraming</b>	<b>44</b>
4.1 Inleiding	45
4.2 Reeds gevormde huishoudens zonder eigen woning	45

4.3	Starters op de woningmarkt	58
4.4	Leegstand	68
4.5	Woningvoorraad	75
4.6	Geen saldering meer van regionale tekorten	77
4.7	Streefniveau woningtekort	78
4.8	Uitsplitsing tekort naar woningkenmerken	80
4.9	Communicatie over het woningtekort en de woning(bouw)opgave	81

## **05** **Vergelijking nieuwe en oude methode** **83**

5.1	Inleiding	84
5.2	Oude berekeningsmethodiek	84
5.3	'Urgent starterstekort'	86
5.4	Vergelijking resultaten oude en nieuwe methodiek	87
5.5	Conclusies vergelijking oude en nieuwe methode	88

## **06** **Verkenning nieuwe data** **90**

6.1	Inleiding	91
6.2	Arbeidsmigranten	91
6.3	Daklozen	93
6.4	Bewoners van recreatiewoningen en vakantieparken	96

## **07** **Alternatieve benaderingen** **99**

7.1	Inleiding	100
7.2	Alternatieve benaderingen	100
7.3	Andere spanningsindicatoren	104

## **Bijlagen** **117**

Bijlage A: Begeleidingscommissie en interviews	118
--	-----

# Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Het 'statistisch' woningtekort is een indicator die de spanning tussen de vraag naar en het aanbod van woningen in beeld brengt. Beleidsmatige ramingen van de benodigde woningbouw worden mede gebaseerd op het inlopen van het statistisch woningtekort tot een acceptabel niveau. In dit rapport wordt verslag gedaan van de evaluatie van de methode waarmee het woningtekort sinds 2018 wordt geraamd.

## De huidige methode

De vraag naar woningen wordt in de huidige tekortmethodiek gemeten op basis van de verwachte huishoudensgroei in het lopende jaar, het aantal woningdelende huishoudens van 25 jaar en ouder (minus het huishouden dat als hoofdbewoner wordt gezien) en het aantal huishoudens van 25 jaar en ouder dat in een gebouw met een niet-woonfunctie woont. Op deze manier wordt enerzijds de druk op de markt van nog te vormen huishoudens gemeten, anderzijds de druk op de markt van reeds gevormde huishoudens die nog niet over een zelfstandige woning beschikken.

De aldus gedefinieerde vraag wordt geconfronteerd met het beschikbare aanbod aan langdurig leegstaande woningen. Deze confrontatie vindt plaats op regionaal niveau en leidt tot een tekort of een overschot in een regio. Om het tekort op nationaal niveau te bepalen worden uitsluitend de tekorten in regio's bij elkaar opgeteld. Op dit moment, anno 2024, zijn er geen regio's met een overschot. De woningbouwopgave, zoals opgenomen in het Programma Woningbouw van het Rijk, wordt bepaald op basis van het streven om het tekort per regio terug te brengen tot 2% van de woningvoorraad. Verwacht wordt dat bij dit percentage sprake is van een acceptabel tekort en een normale spanning op de woningmarkt.

## Terugblik

Een terugblik laat zien dat de 'erkende woningbehoefte' in de tekortraming sinds de Tweede Wereldoorlog diverse keren is aangepast. In de jaren vijftig ligt de nadruk sterk op de problemen die inwonende gezinnen ervaren. Alleenstaanden worden pas in de jaren zestig in de tekortramingen opgenomen, thuiswonende kinderen in de jaren zeventig. Sinds 2018, bij de laatste wijziging van de methodiek, wordt er getracht rekening gehouden met de vraag van alle groepen die willen starten op de Nederlandse woningmarkt. Daartoe wordt de verwachte huishoudensgroei in het lopende jaar gebruikt. Deze is voor een belangrijk deel een gevolg van een positief buitenlands migratiesaldo. De definitie van het tekort beweegt dus mee met nieuwe groepen die zich op de woningmarkt melden.



Een terugkerend element in de discussies over het woningtekort is de vraag in hoeverre inwoning of woningdelen een (on)gewenste situatie is. In de jaren vijftig en zestig wordt er gevraagd of de inwoning (van een gezin) verband houdt met de woningnood. Later wordt deze vraag vervangen door de vraag of er een zelfstandige woning wordt gewenst. Ook in huidige discussies over het woningtekort wordt vaak gewezen op groepen voor wie het inwonen of het delen van een woning een niet bezwaarlijke of een wenselijke situatie zou zijn. Naast studenten gaat het dan vaak om migranten.

Tot in de jaren tachtig was het regeringsbeleid erop gericht het woningtekort in zijn geheel in te lopen. In de tweede helft van de jaren tachtig wordt met dat beleid gebroken, mede vanuit de noodzaak tot het verder terugdringen van de overheidsuitgaven (ook voor woningbouw). Er wordt een streven geïntroduceerd om “op langere termijn” het woningtekort weer terug te brengen tot een niveau van circa 1% van de woningvoorraad. In de in 1988 verschenen concept-nota ‘Volkshuisvesting in de jaren negentig’ wordt de grens verder opgeschoven: “De woningnood was lange tijd volkshuisvesting nummer één. Nu, in de jaren tachtig, is de situatie veranderd. Het woningtekort is meer statistisch van aard en uit zich in spanning op de woningmarkt. Het tekort, 127.000 woningen in 1986, resulteert vooral in wat langere wachttijden voor starters.” Tot 2010 is er sindsdien voor het woningtekort een streefpercentage van 1,5% of 2% van de woningvoorraad gehanteerd. Een omslag vindt plaats in de periode 2010-2017. In deze periode is er geen rol voor een door het Rijk te hanteren streefpercentage voor het woningtekort op regionaal of nationaal niveau. Vanaf 2017 komt het woningtekort weer op de agenda van het Rijk en in 2020 wordt voor het eerst weer het streefpercentage van 2% van de voorraad genoemd.

## De huidige methode nader beschouwd

In dit rapport worden alle onderdelen van de huidige methodiek onder de loep genomen. Daartoe is onder andere in beeld gebracht wie de reeds gevormde huishoudens zijn die woningen delen of in een verblijfsobject met een niet-woonfunctie wonen.

Er worden daarbij drie groepen onderscheiden (aantallen voor peiljaar 2022):

- Groep A zijn de 210.000 huishoudens jonger dan 25 jaar die een woning delen of in een verblijfsobject met een niet-woonfunctie wonen. In de huidige tekortraming wordt deze groep als niet-woningzoekend beschouwd.
- Groep B zijn de 294.000 huishoudens van 25 jaar of ouder die òf in een verblijfsobject met een niet-woonfunctie wonen òf een woning delen maar geen hoofdbewoner zijn. In de tekortraming telt deze groep als woningzoekend.
- Groep C zijn de 187.000 huishoudens in de leeftijd 25 jaar en ouder die als ‘hoofdhuishouden’ van een gedeelde woning worden aangemerkt. In de huidige tekortraming wordt deze groep als niet-woningzoekend beschouwd.

Het aantal huishoudens dat een woning deelt als inwonend huishouden of in een verblijfsobject met een niet-woonfunctie woont, loopt vanaf 18 jaar tot 22 jaar sterk op, om daarna geleidelijk te dalen. Vanaf de leeftijd van 23 à 24 jaar is deze woonvorm minder in trek. Groep A, de groep onder 25 jaar





die niet meetelt voor het tekort, heeft de kortste woonduur. Ruim 50% woont pas minder dan één jaar op het huidige adres. In Groep B, die meetelt voor het tekort, heeft bijna de helft van de leeftijdsgroepen 25-29 jaar en 30-39 jaar een woonduur van minder dan één jaar. Dit aandeel neemt in de oudere leeftijdsklassen af tot 21% bij de 65-plus huishoudens. Een deel van Groep B heeft dus wel een lange(re) woonduur en is waarschijnlijk niet woningzoekend. Dit aandeel neemt bij stijgende leeftijd toe, maar de omvang van de oudere leeftijdsklassen in Groep B is beperkt. In totaal zijn er 121.000 huishoudens in Groep B met een woonduur van minder dan één jaar (41% van totaal), 90.000 tussen één en drie jaar (31%) en 83.000 met een woonduur van meer dan drie jaar (28%).

Het overgrote deel van Groep A en Groep B bestaat uit alleenstaanden. Desondanks bevinden zich in Groep B, die meetelt voor het woningtekort, in 2022 25.000 huishoudens met kinderen. In alle drie de groepen zijn migranten sterk vertegenwoordigd. In Groep A heeft 38% van de huishoudens een in het buitenland geboren referentiepersoon, in Groep B 49% en in Groep C 41%. Bij alle overige huishoudens is dat aandeel met 16%, aanzienlijk lager.

### **Mogelijke onder- en overschatting van het woningtekort**

Voor alle onderdelen de huidige ramingswijze is nagegaan of er mogelijk sprake is van onder- of overschatting van het woningtekort en indien aan de orde of de omvang is te kwantificeren.

In de tekortraming wordt bij de reeds gevormde huishoudens de leeftijdsgrens van 25 jaar en ouder gehanteerd bij woningdelers en bewoners van verblijfsobjecten met een niet-woonfunctie. Mogelijk treedt bij de gehanteerde leeftijdsgrens over- of onderschatting van het woningtekort op. Voor deze leeftijdsgrens is gekozen omdat het wonen op deze wijze voor jonge huishoudens een structurele (gangbare) huisvestingssituatie is. Vanaf de gehanteerde leeftijdsgrens neemt het aandeel huishoudens dat in een 'alternatieve woonvorm' woont snel af. Aan te nemen is echter dat een deel van de huishoudens in de leeftijd van 25 jaar en ouder woningdelen, bijvoorbeeld in een woongroep, als een gewenste situatie ervaart. Indicatieve berekeningen op basis van het WoonOnderzoek Nederland 2021 (WoON 2021) ramen dit aantal op 98.000 huishoudens. Andersom zal een deel van de jonge huishoudens in een alternatieve woonvorm wel degelijk op zoek zijn naar een zelfstandige woning. Indicatieve berekeningen op basis van het WoON 2021 laten zien dat het circa 128.000 huishoudens betreft. Deze cijfers zijn echter slechts indicaties. Woningdelers en bewoners van verblijfsobjecten met een niet-woonfunctie zijn in het WoON sterk ondervertegenwoordigd. De woonwensen van deze groepen zijn niet goed in beeld. In het bijzonder zijn migranten in gedeelde woningen niet goed vertegenwoordigd in het WoON. Bij deze groep zou woningdelen ook in de leeftijdsklasse 25 jaar en ouder relatief vaak een acceptabele of gewenste oplossing kunnen zijn. Vooralsnog wordt daarom de grens van 25 jaar en ouder aangehouden. Gevoeligheidsanalyses laten zien dat verhoging van de leeftijdsgrens met één jaar leidt tot een statistisch woningtekort dat 20.000 lager is. Verlaging van de leeftijdsgrens met één jaar leidt tot een statistisch woningtekort dat 28.000 hoger is dan bij de grens van 25 jaar.

Een beperkte overschatting van het woningtekort treedt mogelijk op als gevolg van de schatting die het CBS moet maken ten behoeve van de CBS-huishoudensstatistiek. Voor het geanalyseerde jaar

2017 is geconstateerd dat per saldo tussen de 5.000 en 15.000 inwonende alleenstaanden van 25 jaar en ouder waarschijnlijk ten onrechte voor het woningtekort meetellen omdat zij eigenlijk tezamen met de alleenstaande hoofdbewoner een paar vormen. Het omgekeerde komt ook voor, een paar dat nog op één adres woont, maar feitelijk gescheiden is. Het is niet mogelijk de omvang van deze groep in de huishoudensstatistiek te schatten.

De raming van de beschikbare langdurige leegstand is voor verbetering vatbaar. Indien van aanvullende bronbestanden gebruikgemaakt wordt en de strengste criteria worden toegepast, vermindert de beschikbare langdurige leegstand. Het woningtekort wordt hierdoor met circa 30.000 woningen onderschat. Ook is gebleken dat circa 25% van de resterende administratief langdurig leegstaande woningen na vijf jaar nog steeds “leeg” staat (8.000 woningen). Dit duidt erop dat er met deze woningen “iets” aan de hand is en deze woningen niet daadwerkelijk tot het beschikbare aanbod behoren.

Een andere beperkte overschatting van het tekort wordt mogelijk gevormd door verblijfsobjecten met een niet-woonfunctie die in latere jaren de woonfunctie hebben gekregen. Mogelijk gaat het om ‘administratieve ruis’, waardoor het tekort met circa 5.000 woningen wordt overschat.

In de berekening van het woningtekort wordt mogelijk niet genoeg rekening gehouden met de opgelopen vraag naar woningen vanuit de institutionele bevolking. Het gaat dan om dat deel van de institutionele bevolking dat uit een zorginstelling, een opvanginstelling of een asielzoekerscentrum (azc) wil verhuizen en als particulier huishouden een zelfstandige woning wil gaan bewonen. Op basis van trends wordt deze uitstroom in de ramingsmethode van het tekort verwerkt via de verwachte huishoudensgroei in het lopende jaar. Als de uitstroom uit deze instellingen zoals nu al jarenlang stukt vanwege de opgelopen spanning op de woningmarkt, is deze trendraming echter lager dan de daadwerkelijke gewenste uitstroom.

Vergelijkbaar hiermee is de vraag naar zelfstandige woningen door (jong)volwassenen die zich mogelijk heeft opgebouwd in de afgelopen jaren. De sterke toename van het aandeel thuiswonende (jong)volwassenen wijst er op dat bij verruiming van de woningmarkt er uit deze groep meer vraag naar woningen is te verwachten dan er op basis van de trendraming van de huishoudensgroei verwacht wordt. Naast het woningtekort zijn er echter nog andere factoren die het langer thuis wonen door (jong)volwassenen veroorzaken. Genoemd worden de sterke toename van het aantal flexibele contracten op de arbeidsmarkt, de invoering van het leenstelsel in de studiefinanciering en sociaal-maatschappelijke veranderingen.

In de huidige ramingsmethodiek van het woningtekort wordt er geen rekening gehouden met deze mogelijke latente vraag van thuiswonenden. De omvang van deze vraag en wanneer deze vraag zich gaat manifesteren is moeilijk in te schatten. Het aandeel verhuiscandidate onder thuiswonende (jong)volwassenen laat in het WoON slechts een beperkte toename zien. Binnen deze groep is er wel een relatief sterke toename van degenen die zeggen “ik wil wel verhuizen, maar kan niets vinden”.





Naast de mogelijke latente vraag van thuiswonende jongvolwassenen en bewoners van instellingen is er ook nog de mogelijke latente vraag vanuit het buitenland. Een verruiming van de woningmarkt verbetert de vestigingscondities hetgeen kan leiden tot meer vraag naar woningen door potentiële immigranten.

### **Drie bijzondere groepen**

Drie bijzondere groepen zijn bestudeerd om na te gaan hoe zij nu in de raming van het woningtekort worden meegenomen en om te bezien of er ondertussen meer data beschikbaar zijn gekomen over deze groepen. Het betreft arbeidsmigranten, daklozen en bewoners van recreatiewoningen.

De meeste arbeidsmigranten zijn ingeschreven in de BRP (Basisregistratie personen) en worden op de gebruikelijke wijze meegenomen in de raming van het woningtekort. Een deel van de arbeidsmigranten komt wel voor in de Polisadministratie van het UWV maar is niet ingeschreven als ingezetene in de BRP; in december 2020 ging het om 205.000 personen. Zij spelen geen rol in de raming van het woningtekort. Zij verblijven vaak in verkamerde (recreatie)woningen of in speciaal voor deze groepen gecreëerde huisvesting. Mogelijk wenst een deel van deze groep een zelfstandige woning. De omvang van deze woningvraag is niet in te schatten. Zodra zij zich inschrijven als ingezetene tellen ze op de gebruikelijke wijze mee in de tekortraming.

Het aantal daklozen volgens het CBS, 26.600 in 2022, is gebaseerd op een schatting. Niet al deze daklozen zijn daardoor identificeerbaar in de CBS-microdata, de cijfers kunnen niet naar gemeente worden uitgesplitst en de schatting heeft uitsluitend betrekking op 18 t/m 65-jarigen. Dat maakt opname in de berekening van het woningtekort niet zinvol, nog los van discussie over de juistheid van de CBS-schatting. Alle daklozen die als woningdeler in de BRP zijn geregistreerd, zowel daklozen die het CBS telt als overige daklozen, worden meegenomen in de berekening van het tekort. Een kleine groep daklozen staat ingeschreven bij een opvanginstelling en wordt tot de institutionele bevolking geteld. Aan te nemen valt dat deze groep, die in 2018 2.400 personen telde, een zelfstandige woning zoekt. In de tekortraming wordt met deze groep rekening gehouden op basis van trends in de uitstroom uit instellingen middels de verwachte huishoudensgroei in het lopende jaar. Daklozen ingeschreven op het adres van hun ouders worden als thuiswonende kinderen gezien en tellen uitsluitend indirect (via de trendmatig geraamde huishoudensgroei) mee voor de berekening van het woningtekort.

Volgens de CBS-microdata staan per begin 2022 ongeveer 15.700 huishoudens, bestaande uit 25.900 personen, ingeschreven in de BRP op het adres van een recreatiewoning. Deze huishoudens tellen mee in de tekortraming, ook al wonen ze eventueel legaal in de recreatiewoning. Er is echter ook een groot aantal huishoudens dat in een recreatiewoning woont, maar elders is ingeschreven.

Daarbij gaat het waarschijnlijk om recreatiewoningen die volgens de desbetreffende gemeenten niet bedoeld zijn voor permanente bewoning. Voor zover deze huishoudens als woningdeler zijn ingeschreven, tellen ze mee voor het woningtekort. Mogelijk staat een deel ingeschreven bij de ouders als thuiswonend kind en tellen ze niet direct mee voor het woningtekort, maar indirect via de verwachte huishoudensgroei.



Tabel S1 Overzicht mogelijke onder- en overschatting in raming woningtekort naar onderdeel, inclusief verwijzing naar paragraaf in hoofdstekst

Onderdeel	Status in de tekortberekening	Omvang bij benadering (2022)		Mogelijke onderschatting (+) of overschatting (-) woningtekort		
		(aantal huishoudens of woningen)	bron / betrouwbaarheid	omschrijving	bron	geschatte omvang
Groep A: Woningdelers (zowel inwonende huishoudens als hoofdhuishoudens) en huishoudens in niet-woningen jonger dan 25 jaar	Tellen niet mee	210.000	CBS-microbestanden	Deel zoekt zelfstandige woning (210.000 minus 30.000 hoofdhuishoudens) waarvan 79% verhuisgeneigd; waarvan 90% zelfstandige woning wil	indicatieve WoON-analyse (zie par. 4.2)	+128.000
Groep B: Inwonende huishoudens in gedeelde woningen en huishoudens in niet-woningen 25 jaar en ouder	Tellen mee	294.000	CBS-microbestanden	Waarvan 33% niet-verhuisgeneigd; Mogelijk hoger aandeel niet-verhuisgeneigd omdat arbeidsmigranten slecht in WoON zijn vertegenwoordigd	indicatieve WoON-analyse (zie par. 4.2)	-98.000 - PM
Groep C: Hoofdhuishoudens in gedeelde woningen 25 jaar en ouder	Tellen niet mee	187.000	CBS-microbestanden	Onbekend deel verhuisgeneigd; maar bij verhuizing van alle woningdelers in een woning komt zelfstandige woning beschikbaar	zie par. 4.2	0
Nog niet in CBS-huishoudensstatistiek verwerkte overgangen van huishoudposities	Tellen als woningdeler terwijl ze dat niet zijn	5.000 à 15.000	ABF-analyse correctheid imputaties CBS	Alleenstaanden die eigenlijk al samenwonen	zie par. 4.1	-5.000 à -15.000
	Tellen niet als woningdeler terwijl ze dat wel zijn	omvang niet te bepalen		Paren die feitelijk al gescheiden zijn	zie par. 4.1	+
Woningzoekende starters, semi-starters en immigranten	Tellen mee via verwachte huishoudensgroei in lopend jaar			Betreft prognose die gebruikt wordt als puntschatting van de druk op de markt door starters	zie par. 4.3	0
Mogelijke latente vraag die zich heeft opgebouwd in de afgelopen jaren	Telt niet mee	De omvang is niet te schatten.		Betreft mogelijke extra vraag bij verruiming woningmarkt door thuiswonende kinderen, stellen die scheiden en zoekenden vanuit het buitenland	zie par. 4.3	+
FRICTIELEEGSTAND (< 1 jaar)	Telt niet als beschikbaar aanbod; maar in berekening geen streefpercentage	162.000 (2,0% van voorraad)	CBS-microbestanden	In het verleden werden uiteenlopende percentages gehanteerd (1,5% tot 2,4%)	zie Hoofdstuk 2	0
Beschikbare langdurige leegstand (> 1 jaar)	Telt als beschikbaar aanbod	63.500 (0,8% van voorraad)	ABF-analyse op basis van CBS-microbestanden	Bij toepassing van criteria van zowel ABF als CBS	zie par 4.4.	+30.000
				Circa 40% is na vijf jaar niet in gebruik genomen	zie par 4.4.	+8.000
Bewoonde verblijfsobjecten met een niet-woonfunctie	Huishoudens 25 jaar en ouder tellen mee	66.000 huishoudens		Na vier jaar blijkt een deel naar woonfunctie veranderd	zie par. 4.5	-5.000
Gewenste uitstroom uit zorginstellingen	Telt alleen mee via huishoudensgroei			Mogelijke onderschatting omdat uitstroom stukt	zie par. 4.3	+
Statushouders	Tellen alleen mee via huishoudensgroei (uitstroom uit instellingen)			Mogelijke onderschatting omdat uitstroom stukt. Omvang gespecificeerd in aantal huishoudens is mogelijk in kaart te brengen via COA	zie par. 4.3	+
Daklozen	Tellen alleen mee via woningdelers c.q. huishoudensgroei			Mogelijke onderschatting	zie par. 6.3	+
Arbeidsmigranten	Arbeidsmigranten zonder BRP-inschrijving tellen niet mee. Ingeschreven woningdelende arbeidsmigranten tellen wel mee			Mogelijke overschatting omdat arbeidsmigranten in lage lonensectoren mogelijk (goedkoop) wensen te woningdelen; Mogelijke onderschatting omdat niet ingeschreven arbeidsmigranten mogelijk wel een zelfstandige woning wensen	zie par. 6.2.	+ en/of -
Huishoudens in recreatiewoningen	Tellen mee indien ingeschreven op adres recreatiewoning. Anders eventueel meetellend als woningdeler			Deel wordt gedoogd door gemeente	zie par. 6.4	+ en/of -
Ongedocumenteerden	Tellen niet mee	Schatting WODC voor 2017/2018: tussen de 23.000 en 58.000 personen		Niet erkende woningbehoefte		

Conclusie is dat er geen nieuwe data beschikbaar zijn gekomen over deze drie specifieke groepen die aanleiding geven om de ramingsmethodiek van het woningtekort aan te passen.

## Oude methode: ‘urgent starterstekort’

Decennialang is de vraag naar woningen in de tekortraming gebaseerd op het ‘urgente starterstekort’. Dit urgente starterstekort wordt bepaald met behulp van enquêteonderzoeken (WBO en later WoON). Op basis van antwoorden met betrekking tot de gewenste verhuistermijn, ondernomen acties en andere vragen worden woningzoekenden gecategoriseerd als wel of niet urgent. Reden om in 2018 over te stappen op een nieuwe methode is de constatering dat het ‘urgente starterstekort’ al sinds 2006 maar zeer beperkt, namelijk tussen 113.000 en 121.000 huishoudens, varieert. Op de woningmarkt is in 2018 echter al enkele jaren sprake van een toenemende spanning. Gecorrigeerd voor methodebreuken is het aantal huishoudens in de periode 2008-2018 met naar schatting 120.000 meer toegenomen dan het aantal woningen.

De woningdelers of de bewoners van verblijfsobjecten met een niet-woonfunctie, een door het woningtekort sterk getroffen groep, zijn via steekproefonderzoek moeilijk benaderbaar. Respondenten die wel bereikt worden, onder wie thuiswonende (jong)volwassenen, laten antwoorden mede bepalen door de ingeschatte mogelijkheden om daadwerkelijk een woning te vinden. Het aantal respondenten dat kwalificeert als ‘urgent’ woningzoekende verandert daardoor niet of nauwelijks, waardoor het hiermee berekende woningtekort ook slechts marginaal reageert op veranderingen in de krapte. Ten slotte is het van belang dat woningzoekende immigranten geen enkele rol spelen in het urgente starterstekort. Nu de bevolkingsgroei vrijwel geheel uit een positief buitenlands migratiesaldo bestaat wordt hierdoor een belangrijk deel van de zich manifesterende vraag naar woningen in het urgente startersstekort genegeerd.

## Alternatieve benaderingen en spanningsindicatoren

### Woondruk-index

Onderzoeksbureau Atlas Research heeft de Woondruk-index (Atlas voor gemeenten 2022) geïntroduceerd, die de verhouding tussen enerzijds de (latente) woningvraag van particuliere huishoudens en anderzijds de beschikbare woningvoorraad poogt te meten op het niveau van postcodegebieden. De Woondruk-indicator kan worden uitgedrukt in twee vormen: het absoluut tekort aan woningen en de verhouding tussen vraag en aanbod. In 2022 bedraagt de landelijke gemiddelde woondruk 105,0. Volgens Atlas Research betekent dit: “voor elke 100 woningen staan 105 huishoudens in de rij”. Het tekort per 1-1-2022 bedraagt volgens de Woondruk-methode 8.212.000 gevraagde woningen minus 7.822.000 beschikbare woningen = 390.000 woningen. Dat komt neer op 5% van de beschikbare voorraad en ligt aanzienlijk boven het tekort van 279.000 woningen per 1-1-2022 volgens Primos (2022). Mogelijk overschat Atlas Research het aanbod met 90.000 woningen (zie par. 7.2.1). Het tekort zou dan volgens de Woondruk-methode op 1-1-2022 mogelijk nog hoger zijn, namelijk 480.000 woningen.



Atlas Research stelt het statistisch woningtekort als ondergrens van de landelijke krapte op de woningmarkt te zien en de landelijke gemiddelde Woondruk-index als de bovengrens.

De Woondruk-index wordt gepresenteerd als een aanvullende indicator die het woningtekort op lokaal niveau inzichtelijker maakt. De landelijke woningvraag, het totaal aantal huishoudens, wordt verdeeld over postcodegebieden door primair te kijken waar mensen studeren (hoger onderwijs) en werken (werkgelegenheid) en waar de leefbaarheid volgens [www.leefbaarometer.nl](http://www.leefbaarometer.nl) hoog is. Huishoudens worden als het ware opnieuw 'verdeeld' over het land, zonder rekening te houden met bestaande woonpatronen, sociale verbanden, (huur)prijzen van woningen en het gegeven dat er gemiddeld genomen vooral over korte afstand verhuisd wordt. Het gaat dus om een zeer theoretische benadering van de woningvraag op lokaal niveau.

### Prijselasticiteit

Uit de economische hoek wordt de tekortraming bekritiseerd omdat deze geen rekening zou houden met het evenwichtskarakter van de woningmarkt en geen modellering kent van het verband tussen de vraag naar woningen en prijzen. Groot<sup>1</sup> stelt dat zolang er geen doelstellingen zijn geformuleerd met betrekking tot de betaalbaarheid van woningen en zolang de prijselasticiteit van verschillende groepen huishoudens voor woonruimte niet bekend is, de werkelijke omvang van het woningtekort onbekend is. Een uitwerking van de voorgestelde systematiek ontbreekt echter. Blijje<sup>2</sup> wijst in een reactie hierop dat in de tekortraming het aantal huishoudens dat zich wil vormen en op zoek is naar een woning wordt geschat op basis van het huishoudvormende gedrag in de afgelopen jaren. Door op deze wijze rekening te houden met gerealiseerde slaagkansen werken sociaal-culturele ontwikkelingen en betaalbaarheid van woningen door in de tekortraming.

Thiel en Zaunbrecher<sup>3</sup> beamen dat het moeilijk is om met prijzen en elasticiteiten de omvang van het woningtekort te bepalen. Zij vestigen de aandacht op de regionale verdeling van het woningtekort. Het statistische woningtekort heeft volgens hen moeite om "de grote latente vraag voor woningen in de Randstad te meten". Zij betogen dat de prijsverschillen tussen regio's laten zien waar de grootste behoefte aan woningen is. Met een op basis van prijselasticiteiten geschat model laten zij zien, dat bij een gegeven nationale bouwopgave, de regionale beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen mede beïnvloed wordt door bouwen op verschillende plekken. Veel bouwen in regio's met hoge prijzen zorgt voor een betere betaalbaarheid van woningen in het hele land. De verklaring daarvoor is dat het toevoegen van woningen in de Randstad in het model tot een daling van de prijzen aldaar leidt, waardoor meer huishoudens verhuizen naar de Randstad. Deze huishoudens oefenen geen vraag meer uit in hun eerdere woonplaats, hetgeen daar ook voor lagere prijzen zorgt. Bij deze resultaten wordt aangetekend dat er geen rekening is gehouden met verschillen in (maatschappelijke) kosten van woningbouw tussen regio's en dat aangenomen wordt dat er in alle regio's ruimte is om te bouwen.

<sup>1</sup> Groot, S., Gemeten woningtekort zegt weinig over werkelijke woningschaarste, ESB, 107, 4805, pag. 32-34

<sup>2</sup> Blijje, B., In prijselasticiteit kun je niet wonen, ESB, 107, 4805, 035-037, 2021

<sup>3</sup> Thiel, J. & H. Zaunbrecher, ESB, te verschijnen, gepubliceerd op ESB-website op 24 april 2024



Het woningtekort wordt op regionaal niveau geraamd op basis van de huidige omstandigheden (en prijzen) op de woningmarkt en onder andere ook op basis van trends in de binnenlandse en buitenlandse migratie per regio. In de geraamde regionale woningtekorten, zo is het idee, komen zodoende de verschillen die er zijn in (maatschappelijke) kosten van woningbouw, ruimtelijke restricties etc. indirect tot uiting.

De hierboven beschreven elasticiteiten-aanpak maakt, bij een gegeven nationale bouwopgave, inzichtelijk, hoe regionale beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen mede beïnvloed wordt door bouwen op verschillende plekken. De geraamde nationale bouwopgave wordt echter sterk beïnvloed door de omvang van de immigratie. Interessant is in dit verband dus in hoeverre vooral bouwen in regio's met hoge prijzen extra vraag uit het buitenland trekt en bedient, dan wel de op basis van de trends verwachte vraag uit andere Nederlandse regio's.

### **Andere spanningsindicatoren**

Naast het woningtekort zijn er andere indicatoren die spanning op specifieke delen van de woningmarkt in beeld brengen. In het kader van deze evaluatie zijn onderzocht de prijzen van koopwoningen, de NVM krapte-indicator, de prijzen van huurwoningen in de vrije sector en de wachttijden voor sociale huurwoningen in de periode vanaf 2014. Ook deze andere spanningsindicatoren laten een toenemende spanning op de woningmarkt zien. Toch heeft elke spanningsindicator deels een eigen verhaal en ontwikkeling. De beperkte afname van het woningtekort als gevolg van de verminderde immigratie door corona is niet terug te zien in de koopprijzen, en de daling van de prijzen van koopwoningen in 2023 gaat samen met een verder oplopend tekort. De stijging van de rente, de belangrijkste oorzaak van de daling van de koopprijzen, weerspiegelt zich ook in de krapte-indicator van de NVM die in 2023 een beperkte verruiming van de markt laat zien terwijl het tekort toeneemt. De ontwikkeling van de inschrijf/zoekduur en slaagkans in de sociale huursector is voor een beperkte periode en een beperkt aantal regio's in beeld gebracht en laat een gemengd beeld zien bij de vergelijking met de ontwikkeling van het woningtekort.

## **Conclusies**

### **Nieuwe methode beter dan oude**

De huidige ramingsmethodiek is een sterke verbetering ten opzichte van de oude methodiek. Uit een vergelijking van de huidige en de oude methodiek blijkt dat veranderingen in de spanning op de woningmarkt in de huidige methode beter tot uitdrukking komen in de omvang van het tekort. In het bijzonder is het bij de vraagbepaling een verbetering dat via de verwachte huishoudensgroei in het lopende jaar zich in Nederland vestigende migranten meetellen. In de oude methodiek werd deze groep geheel buiten beschouwing gelaten. Voorts is er door het gebruik van registraties, in plaats van steekproefonderzoek, in de huidige methodiek beter zicht op de omvang van het wongdelen en het wonen van verblijfsobjecten met een niet-woonfunctie.



## Woningtekort beweegt mee met trends

Mogelijke latente vraag vormt zowel in de oude als de huidige methodiek een bron van onzekerheid. In de huidige methode wordt de druk op de markt van huishoudens die zich willen vormen gemeten met behulp van de verwachte huishoudensgroei in het lopende jaar. Daarmee zijn trends in de buitenlandse migratie alsmede trends in de huishoudensvorming onderdeel van de tekortraming. Als gevolg van, onder andere, krapte op de woningmarkt is de huishoudensvorming de afgelopen jaren geremd. Jongvolwassenen verlaten op steeds latere leeftijd het ouderlijk huis. In de huishoudensprognose, die op trends in de afgelopen jaren is gebaseerd, werkt dit door. Het is aannemelijk dat er latente vraag is die zich manifesteert zodra de woningmarkt ontspant. De omvang van de latente vraag laat zich waar het thuiswonende (jong)volwassenen en vraag vanuit het buitenland betreft niet schatten. Zodra deze latente vraag zich bij verruiming van de woningmarkt manifesteert, werkt deze ombuiging in de trend echter door in de huishoudens- en woningbehoefteprognose en daarmee ook in de omvang van het geraamde woningtekort.

## Leeftijdsgrens 25 jaar en ouder bij reeds gevormde huishoudens voldoet

De in de tekortraming gehanteerde leeftijdsgrens van 25 jaar en ouder voor woningdelers en bewoners van niet-woningen is via analyses en expert judgement tot stand gekomen. Voor deze grens is gekozen omdat het wonen in deze alternatieve woonvormen vanaf 25 jaar minder gebruikelijk is. De indicatieve analyses laten zien dat het aantal naar een zelfstandige woning zoekenden onder de 25 jaar in deze groep ongeveer in evenwicht is met het aantal huishoudens ouder dan 25 jaar dat naar wens in een alternatieve woonvorm woont. Er is geen aanleiding om de leeftijdsgrens aan te passen.

## Raming woningtekort met onzekerheden omgeven

Het woningtekort is een indicatief cijfer. Zowel bij de bepaling van de vraag naar woningen als bij het ramen van het beschikbare aanbod worden er aannames gedaan. In beperkte mate is er sprake van ruis in de gebruikte data (zie aanbeveling 6). Daarnaast vormt latente vraag en het moment waarop deze latente vraag zich eventueel manifesteert een onzekerheid. Door het tekort jaarlijks te meten wordt de ontwikkeling in beeld gebracht.

## Streven naar een acceptabel woningtekort van 2% is een politieke afweging

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw streeft het Rijk er naar om het woningtekort terug te brengen tot 1,5% of 2%, zonder wetenschappelijke onderbouwing van dit percentage. Bij een woningtekort van circa 0,0% is er volgens de huidige ramingswijze theoretisch gezien voor iedere woningzoekende direct een woning beschikbaar (afgezien van prijs en kwaliteit) terwijl er daarnaast ook nog frictieleegstand beschikbaar is (gedefinieerd als woningen die korter dan 1 jaar leeg staan). Een zekere zoek- en wachttijd bij het vinden van een woning wordt als gebruikelijk gezien. Bij een woningtekort van 2,0% wordt een normale spanning op de woningmarkt verwacht. In essentie is de mate waarin de overheid naar een ontspannen woningmarkt streeft een politieke vraag, en daarom is het al dan niet aanpassen van het streefpercentage ook een politieke afweging.





## Bepaling beschikbare langdurige leegstand dient aangepast te worden

Het beschikbare woningaanbod wordt in de tekortraming gebaseerd op een raming van het aantal langdurig leegstaande woningen dat daadwerkelijk beschikbaar lijkt voor de woningmarkt. De ramingsmethode van de leegstand door ABF wijkt beperkt af van die van het CBS. De belangrijkste verschillen zijn dat ABF, voor zover tweede woningen te identificeren zijn, deze niet als leegstaand telt terwijl het CBS deze wel tot leegstand rekent. Andersom stelt het CBS op basis van het Handelsregister (HR) en de WOZ-registratie (LV WOZ) vast of een woning in gebruik is, terwijl ABF dat niet doet. Conclusie is dat de bepaling van de leegstand gebaseerd dient te worden op de combinatie van criteria die door CBS en ABF worden toegepast. Het beschikbare aanbod van woningen neemt hierdoor in de ramingsmethode met circa 30.000 af, het geraamde woningtekort wordt navenant hoger.

## Beperkte over- en/of overschattingen van het woningtekort die het gevolg zijn van onvolkomenheden in de data

- a.** Een deel van de langdurig leegstaande woningen staat ook na een aantal jaren nog steeds leeg. Deze circa 8.000 woningen lijken niet echt beschikbaar voor de woningvoorraad. Omdat deze woningen tot het beschikbare aanbod worden gerekend, wordt het woningtekort hierdoor in beperkte mate onderschat.
- b.** Als gevolg van de door het CBS gehanteerde werkwijze bij de samenstelling van de CBS-huishoudensstatistiek treedt er een beperkte overschatting van het woningtekort op. Het betreft 5.000 tot 15.000 alleenstaande woningdelers die feitelijk paren zijn. Andersom zullen er echter ook paren in de registraties voorkomen die feitelijk al gescheiden zijn maar nog op het zelfde adres wonen. Dit laatste aantal is niet te bepalen.
- c.** Een deel van de verblijfsobjecten met een niet-woonfunctie blijkt na verloop van tijd een woonfunctie te krijgen. Daardoor wordt mogelijk het aantal huishoudens in een alternatieve woonvorm (en daarmee het woningtekort) met maximaal circa 5.000 overschat.

Gezien de beperkte omvang van deze onvolkomenheden in de data, de mogelijkheid dat het elk jaar om andere aantallen gaat en het ontbreken van mogelijkheden om te bepalen welke van de verblijfsobjecten of huishoudens en daarmee welke gemeenten het betreft, wordt hiervoor niet gecorrigeerd.

## Aanbevelingen

### 1. Doe onderzoek naar woonwensen en woonpatronen van woningdelers

Een groot aantal huishoudens deelt een woning of woont in een verblijfsobject met een niet-woonfunctie. Voor een belangrijk deel betreft het arbeidsmigranten en studenten. Bij gebrek aan voldoende betrouwbare data over de woonwensen van deze huishoudens, wordt er in de huidige methodiek een benadering gemaakt van het aantal naar een zelfstandige woning zoekenden in deze groep met behulp van de leeftijdsgrens van 25 jaar en ouder. Laat gericht onderzoek doen naar de woonwensen en/of woonpatronen van deze huishoudens om deze aanname beter te onderbouwen. Breng daarbij ook voor zover relevant de voorgenomen en/of daadwerkelijke verblijfsduur in Nederland in beeld.



## 2. Onderzoek de woningvraag vanuit instellingen

De haperende uitstroom vanuit instellingen, zoals zorginstellingen, daklozenopvang en azc's, verdient nadere aandacht in het kader van de tekortraming. In de verwachte huishoudensgroei in het lopende jaar wordt op basis van trends in het recente verleden rekening gehouden met deze uitstroom. Onderzoek in hoeverre de boven de trendraming uitgaande niet vervulde woningvraag bij institutionele huishoudens te kwantificeren is en in de tekortraming is in te passen.

## 3. Bepaal zodra mogelijk de benodigde woningreserve meer nauwkeurig

In de huidige systematiek wordt niet expliciet gewerkt met een "benodigde woningreserve" (noodzakelijke geachte frictieleegstand). Het beschikbare aanbod, zijnde de langdurige leegstand, wordt onderscheiden van kortdurende leegstand op basis van een leegstandsduur van één jaar. Voor deze termijn is gekozen omdat het energieverbruik van woningen in de CBS-microdatabestanden slechts op jaarbasis beschikbaar is. Omdat binnenkort de registratie van het energieverbruik van woningen per kwartaal of maandelijks beschikbaar komt, is er aanleiding om meer nauwkeurig te bepalen bij welke leegstandsduur woningen tot het beschikbare aanbod worden gerekend, c.q. welk deel van de leegstand tot de benodigde woningreserve gerekend dient te worden.

## 4. Communiceer meer uitgebreid over de raming van het woningtekort

**a.** Het is raadzaam meer uitgebreid over de spanning op de woningmarkt te rapporteren in de Staat van de Volkshuisvesting en/of andere uitingen richting de Tweede Kamer. Benoem daarbij de onzekerheid die inherent is aan de tekortraming en presenteer de ontwikkeling van het woningtekort in een bredere waaier van spanningsindicatoren. Aangezien het woningtekort met trends meebeweegt is het van belang daarbij in ieder geval aandacht te besteden aan de mogelijke omvang van de latente vraag bij thuiswonende (jong)volwassenen en de mate waarin deze zich manifesteert.

**b.** Het verschil tussen het statistisch woningtekort en het benodigd aantal woningen om te komen tot het streeftekort van 2% wordt niet vaak in de berichtgeving opgenomen. Benoem in de communicatie over het tekort als eerste het aantal woningen dat nodig is om het tekort tot 2% terug te brengen en laat pas daarna de omvang van het tekort aan de orde komen.



## 01

# Inleiding

Het 'statistisch' woningtekort is een indicator die de spanning tussen de vraag naar en het aanbod van woningen in beeld brengt. Beleidsmatige ramingen van de benodigde woningbouw worden mede gebaseerd op het inlopen van het woningtekort tot een acceptabel niveau.

Het tekort op eenduidige wijze meten is echter een grote uitdaging. In 2018 is de ramingsmethode van het statistisch woningtekort aangepast. Naar aanleiding van een rapport van de Algemene Rekenkamer heeft de minister recent toegezegd de wijziging die in 2018 is doorgevoerd te evalueren.



## 1.1 Woningtekort

Het tekort aan woningen is een probleem met grote maatschappelijke gevolgen. Daklozen moeten elke dag opnieuw een oplossing verzinnen waar te slapen. Een deel van de (jong)volwassenen deelt tegen heug en meug een woning. Kinderen blijven noodgedwongen langer bij hun ouders wonen. Boemerangkinderen trekken bij gebrek aan een andere woonoplossing maar weer bij hun ouders in. Statushouders kunnen niet uit het asielzoekerscentrum vertrekken. Geboorten worden uit- of afgesteld. Verhuizen voor een nieuwe baan wordt bemoeilijkt. Het woningtekort is daarmee een belangrijke bron voor maatschappelijke onvrede.

Het 'statistisch' woningtekort is een indicator die al jaren wordt gebruikt om de spanning tussen vraag naar en aanbod van woningen in kwantitatieve zin in beeld te brengen. Ramingen van de benodigde woningbouw zijn in de afgelopen decennia gebaseerd op huishoudensprognoses én op het inlopen van het woningtekort tot een acceptabel niveau.

Het woningtekort op eenduidige wijze ramen is echter een grote uitdaging waarbij met veel factoren rekening moet worden gehouden. Ten eerste dient er onderscheid gemaakt worden tussen zelfstandige woningen en alternatieve woonvormen zoals onzelfstandige wooneenheden, wonen in niet-woongebouwen en wonen in recreatiewoningen.

Ten tweede is er het verschil tussen woningzoekende huishoudens die een woning zelfstandig willen bewonen en huishoudens die juist graag een woning met een ander huishouden wensen te delen.

Ten derde speelt een rol dat niet alle woningen door particuliere huishoudens worden bewoond. Er zijn woningen in gebruik bij institutionele huishoudens, het gaat dan voornamelijk om zorginstellingen. Ook zijn er woningen die door personen worden bewoond die niet in de bevolkingsadministratie zijn ingeschreven, bijvoorbeeld arbeidsmigranten met een beperkte verblijfsduur. Daarnaast zijn er woningen die als tweede woning worden gebruikt. Ten slotte zijn er woningen die voor andere doeleinden dan wonen in gebruik zijn, bijvoorbeeld als kantoor of opslagplaats.

Een vierde aspect dat een rol speelt bij het ramen van het woningtekort is het bepalen van de beschikbare leegstand. Welke woningen staan echt leeg en welke woningen zijn ondanks dat er geen bewoners op het adres zijn ingeschreven toch in gebruik? Ten slotte is er de vraag hoeveel frictieleegstand er nodig is. Omdat het vinden van nieuwe bewoners, of het opknappen, verbouwen of compleet renoveren van woningen tijd kost, zijn er altijd leegstaande woningen. Niet alle leegstaande woningen zijn dus direct beschikbaar.

De methode waarmee het woningtekort wordt geraamd is in het verleden diverse keren gewijzigd. In 2018 is de ramingsmethode voor het laatst aangepast. Omdat er ondertussen mogelijk nieuwe databronnen beschikbaar zijn, was er al de behoefte om de methode te evalueren. Naar aanleiding van een rapport van de Algemene Rekenkamer<sup>4</sup> heeft de minister toegezegd de wijziging die in 2018 is doorgevoerd te evalueren.

<sup>4</sup> Algemene Rekenkamer, Aanpak woningtekort, Den Haag, juni 2022

In dit rapport wordt de huidige ramingsmethode per onderdeel geëvalueerd en worden er aanbevelingen gedaan. Aan een groep experts is de huidige methodiek gepresenteerd en het concept-rapport is met hen besproken. In bijlage A is de samenstelling van deze begeleidingscommissie opgenomen.

## 1.2 Leeswijzer

In het rapport komen achtereenvolgens aan de orde:

- Historie van de wijze waarop het woningtekort sinds de Tweede Wereldoorlog is becijferd, alsmede de omvang van het 'gemeten' woningtekort in Nederland door de jaren heen (hoofdstuk 2).
- Beschrijving van de huidige methode om het statistisch woningtekort te berekenen (hoofdstuk 3).
- Een beschouwing over de huidige ramingsmethode aan de hand van een analyse van alle onderdelen van de gehanteerde methode (hoofdstuk 4).
- Een vergelijking, voor zover mogelijk, van de resultaten van de huidige ramingsmethode en de in de periode 2007-2017 gebruikte methode (hoofdstuk 5).
- Een korte verkenning van mogelijke nieuwe databronnen (hoofdstuk 6).
- Alternatieve benaderingen van het woningtekort en andere spanningsindicatoren (hoofdstuk 7).
- Conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 8).



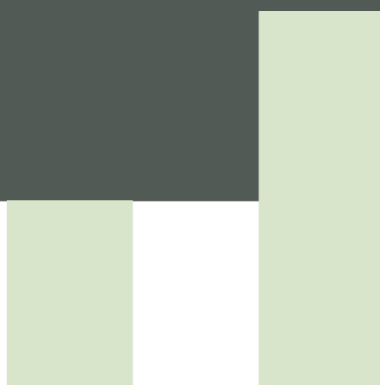
## 02

# Terugblik

De wijze waarop het woningtekort wordt berekend is onder invloed van veranderende normen met betrekking tot de 'erkende woningbehoefte' en veranderingen in de beschikbare statistische informatie diverse keren aangepast.

Tot in de jaren zeventig wordt het woningtekort met behulp van volks- en woningtellingen in beeld gebracht. Na de laatste volkstelling in Nederland, die in 1971 plaatsvond, wordt er enquêteonderzoek uitgevoerd om de woningbehoefte vast te stellen (WBO/WoON).

Na de invoering van het stelsel van Basisregistraties wordt er in 2018 overgestapt op de huidige ramingsmethodiek van het woningtekort die in hoofdlijnen gebaseerd is op de Basisregistratie Personen, de Basisregistratie Adressen en Gebouwen en de verwachte huishoudensgroei.





## 2.1 Inleiding

De zorg voor acceptabele woonomstandigheden wordt met de invoering van de Woningwet vanaf 1902 een overheidstaak. Nadat in de Tweede Wereldoorlog veel woningen zijn vernietigd en de bevolking in de jaren daarna sterkt groeit, vormt het woningtekort een immens probleem. De woningproductie wordt sterk opgevoerd, de grootste nood lijkt geledigd, maar er zijn steeds weer nieuwe groepen die zich op de woningmarkt melden. Het woningtekort blijft aandacht vragen en de methode waarmee het tekort wordt berekend past zich aan nieuwe maatschappelijke omstandigheden en mogelijkheden aan. Een deel van de kritiek op en vragen over de huidige berekeningswijze waren in het verleden ook al voer voor discussies. Om te leren van het verleden wordt daarom in dit hoofdstuk in het kort de ontwikkeling van de berekeningsmethode van het woningtekort beschreven, alsmede ook de ontwikkeling van de omvang van het woningtekort. Daarnaast wordt aandacht geschonken aan het ontstaan en gebruik van het streefpercentage om het tekort in te lopen tot 2% van de woningvoorraad. In de paragrafen 2.2 t/m 2.5 worden de ontwikkelingen per periode beschreven. In paragraaf 2.6 worden enige conclusies getrokken.

## 2.2 Woningtekort in de wederopbouwperiode (1945 tot 1965)

In de jaren vijftig komt het woningtekort prominent op de agenda. Veel woningen zijn in de Tweede Wereldoorlog vernietigd, maar in de eerste jaren na de oorlog ligt de prioriteit op wederopbouw van infrastructuur en industrie. Als gevolg van de naoorlogse babyboom is er al snel een sterke toename van jonge gezinnen die noodgedwongen moeten inwonen bij andere huishoudens. Het woningtekort wordt tot 'volksvijand nr. 1' gebombardeerd.

Op 31 mei 1947 wordt in Nederland de 12e Volkstelling annex woningtelling gehouden. Op basis van de resultaten van deze telling becijfert het CBS het woningtekort in 1947 op 271.000 tot 357.000 woningen. Dat komt overeen met een tekort van 13,2% tot 17,4% van de bewoonde woningvoorraad. Alleenstaande kamerbewoners (inwoning) worden echter niet tot de erkende woningbehoefte gerekend. Dat geldt ook voor alleenstaande bewoners van gebouwen met een andere functie.

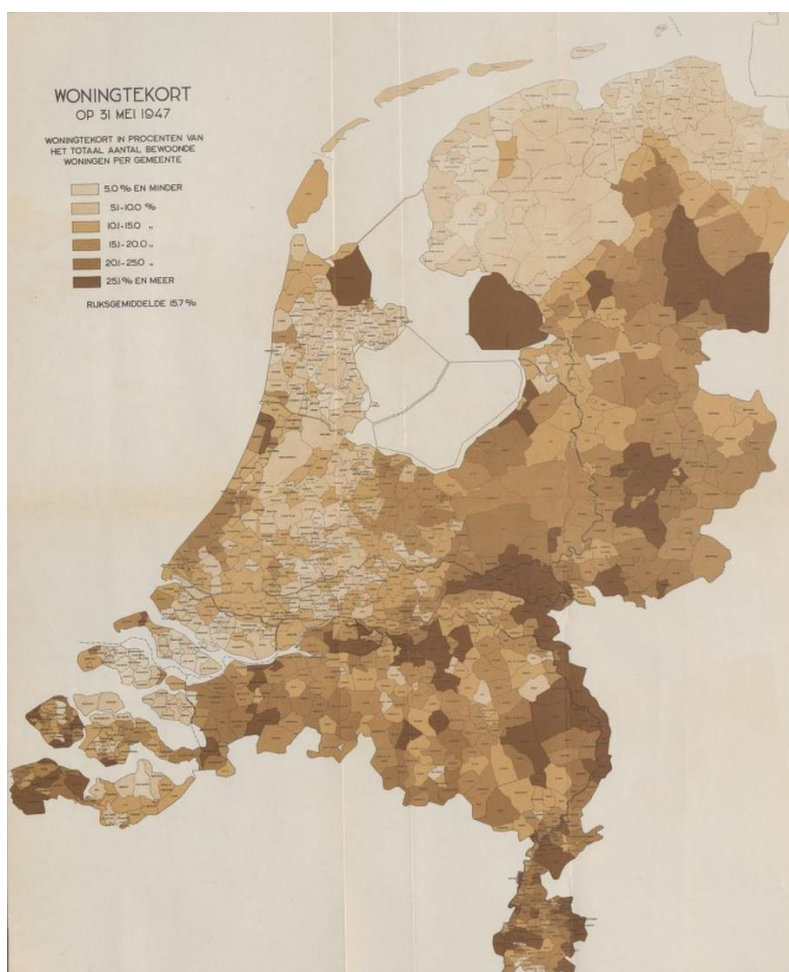
Er worden zes varianten van het woningtekort gepresenteerd. De omvang van de woningvoorraad varieert in de varianten door wel of niet afzonderlijk verhuurde delen van woningen, of daarbovenop ook nog de noodwoningen en noodboerderijen als woningen te tellen. Een tweede onderscheid tussen de varianten vormt het wel of niet meetellen in de woningbehoefte van huishoudens met meerdere personen die inwonen bij een alleenstaande hoofdbewoner. Bij deze bandbreedte dient opgemerkt te worden dat het aantal volgens de telling leegstaande woningen, 14.000, als te weinig wordt gezien. In alle varianten is er gerekend met een veronderstelde 'gewenste woningreserve' van 2%.

Het berekende tekort bestaat dus voor een deel uit een gewenste frictieleegeestand van ruim 40.000 woningen.

**Tabel 2.1:** Omvang van het woningtekort (met inbegrip van 2% woningreserve); Bron: 12<sup>e</sup> Volkstelling annex woningtelling 31 mei 1947, deel A3 H3, pag. 66

Aantal woningbehoevende eenheden	Het woningtekort bij een woningvoorraad van		
	2.050.000 (Veronderstelling A)	2.081.000 (Veronderstelling B)	2.102.000 (Veronderstelling C)
2.372.000 (Veronderstelling I)	357.000	326.000	304.000
2.340.000 (Veronderstelling II)	324.000	293.000	271.000

**Figuur 2-1:** Woningtekort per gemeente in procenten per gemeente, 1947, samengesteld door het CBS en de Rijksdienst voor het Nationale Plan op basis van 12<sup>e</sup> Volkstelling annex woningtelling 31 mei 1947.



In 1956 wordt wederom een Woningtelling gehouden. Het tekort wordt berekend op basis van dezelfde keuzes met betrekking tot alleenstaanden als in 1947. Er wordt afgezien van te maken veronderstellingen met betrekking tot de gewenste woningreserve. Het tekort bedraagt in 1956, 247.235 woningen c.q. 187.444 woningen, afhankelijk van wel of geen aftrek voor “blijvende samenwoningen”. Er was als vraag opgenomen of de inwoning (van een gezin) verband hield met de woningnood. Zo'n 60.000 gezinnen antwoorden daar met “nee” op en werden gezien als “blijvende samenwoningen”. Daarbij werd aangetekend dat de inwoning van het gezin mogelijk het gevolg was van overwegingen van financiële aard.

In percentages is het woningtekort, dat volgens een herberekening in 1947 12,8% bedraagt, gedaald naar 9,7% in 1956. Hierbij zijn de blijvende samenwoningen wel meegerekend in het tekortpercentage.

**Tabel 2.2:** Woningvoorraad, woningbehoefte en woningtekort, 31 mei 1947 tot 30 juni 1956; op basis van herberekening 1947 aangevuld met bij- en afschrijvingen in de registers; Bron: Woningtelling 1956; deel 1 BH3. Pag. 21

Datum	Woningvoorraad	Woningbehoefte	Woningtekort zonder aftrek van blijvende samenwoningen
31-5-1947	2.117.000	2.389.000	272.000
31-12-1947	2.125.000	2.432.000	297.000
31-12-1948	2.159.000	2.472.000	313.000
31-12-1949	2.203.000	2.511.000	308.000
31-12-1950	2.252.000	2.590.000	308.000
31-12-1951	2.312.000	2.607.000	295.000
31-12-1952	2.363.000	2.646.000	283.000
31-12-1953	2.415.000	2.685.000	270.000
31-12-1954	2.474.000	2.730.000	256.000
31-12-1955	2.524.000	2.715.000	251.000
31-12-1956	2.547.000	2.794.000	247.000

Het Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid gaat in de jaren vijftig werken met het begrip ‘statistisch woningtekort’, waaronder feitelijk wordt verstaan het aantal geregistreerde samenwoningen, waarvan het deel dat als blijvend wordt beschouwd is afgetrokken. Er wordt geen rekening meer gehouden met een benodigde woningreserve en ook alleenstaanden die geen hoofdbewoner van een woning zijn worden niet tot het tekort gerekend. Voor ultimo 1961 wordt op deze wijze een tekort berekend van 73.000 woningen. Critici menen dat het ministerie de meest optimistische voorstelling van zaken presenteert. Er wordt geen rekening gehouden met een benodigde woningreserve, met de potentiële woningbehoefte van bijvoorbeeld alleenstaanden die een zelfstandige woning zullen betrekken zodra de woningmarkt verruimt en ook niet met krotten die als woning worden geteld<sup>5</sup>. Van Beusekom wijst er op dat de grote onzekerheid over de potentiële woningbehoefte het CBS

<sup>5</sup> Beusekom, H.G. van, ESB, 27-03-1963



ervan weerhouden heeft om op basis van de resultaten van de Volkstelling 1960 zelf een tekortcijfer te berekenen. Het CBS meldt hierover zelf dat er geen optelling van de verschillende categorieën heeft plaatsgevonden omdat deze onderling verschillen naar mate van urgentiegraad<sup>6</sup>.

## 2.3 Woningtekort ten tijde van suburbanisatie en stadsvernieuwing (1965 tot 1990)

In december 1965 komen de resultaten beschikbaar van het eerste Woningbehoefteonderzoek (Wbo) door het CBS uitgevoerd, waarbij "15.700 woonverblijven en de daarin gehuisveste 15.000 huishoudens en 2.150 alleenstaanden" zijn beoordeeld c.q. bevraagd. Naast inzicht in de ontwikkeling van de woningbehoefte en het kwantitatieve tekort, dient het onderzoek aard en samenstelling van de woningbehoefte en de binnen het woningbestand aanwezige doorstromingsmogelijkheden te belichten.

Het kwantitatief woningtekort werd voor 15 oktober 1964 becijferd op 185.100 woningen, met een marge van + of – 17.000 woningen. Naast huishoudens in BAR (bewoonde andere ruimten) en ongewenste inwoning door huishoudens (gezinnen) wordt ook het deel van de inwonende alleenstaanden die aangeeft vanwege de woningnood inwonend te zijn voor het tekort meegeteld. Daarnaast wordt een woningreserve van 1,5% nodig geacht. Becijferd wordt dat het tekort, op deze wijze berekend, sinds 1956 gedaald is van 257.300 woningen naar circa 181.000.

Tabel 2.3: Vergelijking kwantitatief woningtekort; bron: Tweede Kamer, 8300, nr. 12, 1965 en Tweede Kamer, 11784, nr. 1, bijlage 1, 1972

	30-6-1956	31-5-1960	15-10-1964	31-10-1967	28-10-1970
a. Huishoudens in "bewoonde andere ruimten" <sup>1</sup>	26.600	24.700	24.700 <sup>2</sup>	11.900	16.200 <sup>4</sup>
b. Ongewenste inwoningen van huishoudens	172.000	1.409.000	110.600	81.100	50.000
c. Ongewenste inwoningen van alleenstaanden	28.200	24.900	24.200		
d. Aanvulling op de woningreserve (tot 1,5%)	30.500	26.400	25.600 <sup>3</sup>	8.700	10.900 <sup>5</sup>
<b>Kwantitatief tekort</b>	<b>257.300</b>	<b>216.900</b>	<b>185.100 <sup>3</sup></b>	<b>101.700</b>	<b>77.100</b>

<sup>1</sup> Exclusief huishoudens in woonschepen en huishoudens van hotelhouders

<sup>2</sup> Omdat in 1964 de bewoonde andere ruimten slechts geteld zijn voorzover deze in 1960 reeds bewoond waren, is het volledige aantal huishoudens in deze ruimten geraamd (nl. gelijk gesteld aan dat in 1960)

<sup>3</sup> Nog te verhogen met een onbekend aantal z.g. woningen zonder hoofdbewoner (aangezien deze woningen niet leegstaan)

<sup>4</sup> Hieronder zijn 10.000 huishoudens begrepen, die opgegeven hebben een zelfstandige woning te zoeken

<sup>5</sup> Volgens opgaven van de gemeentebesturen stonden in oktober 1970 45.000 voor verdere bewoning geschikte woningen leeg; aangenomen is dat de overige niet bewoonde woningen (24.800) ongeschikt zijn voor verdere bewoning

Het Wbo wordt vervolgens elke drie of vier jaar uitgevoerd en laat een verdere daling van het kwantitatief tekort zien, tot 77.100 in 1970. Omdat regering jaarlijks een planning van de woningbouw en verdeling van woningbouwsubsidies opstelt, wordt met behulp van extrapolatie het tekort in de tussenvolgende jaren geschat op basis van de ontwikkeling van de bevolking en de woningvoorraad.

<sup>6</sup> 13<sup>e</sup> Algemene Volkstelling 1960, 31 mei 1960, deel 5A H5.4 p. 59

Ook worden er prognoses van de verwachte ontwikkeling van het tekort gemaakt. Het streven is om het tekort naar vrijwel 0% terug te brengen. Staatssecretaris Brokx stelt dat “een tekort van meer dan ca. 0,5% niet als een krappe markt maar als een reële tekortsituatie wordt ervaren”<sup>7</sup>.

In de jaren zeventig worden het woningbehoefteonderzoek en de tekortraming aangepast. Er wordt vanaf 1970 aan inwonenden gevraagd of ze een zelfstandige woning zoeken, in plaats van de vraag of ze inwonend zijn vanwege de woningnood. In het Regionaal Woningbehoefteonderzoek (RWBO) 1977 is voor het eerst ook naar de woonwensen van leden van huishoudens, het betreft vooral thuiswonende kinderen, gevraagd.

Het woningtekort wordt vanaf dit RWBO 1977 op een nieuwe manier berekend<sup>8</sup>. Om de woningbehoefte te bepalen worden er urgentiecriteria toegepast. Men dient ten minste 18 jaar te zijn, men wil beslist verhuizen, men dient minimaal een half jaar te zoeken en activiteiten te hebben ondernomen en men dient bereid te zijn om op korte termijn een passende woning te accepteren. Daarnaast wordt er rekening gehouden met woningverlaters en wordt er gerekend met een benodigde woningreserve. Deze methode is in grote lijnen tot 2018 gebruikt om het woningtekort te ramen.

Eind jaren zeventig, begin jaren tachtig loopt het woningtekort op, van 82.000 woningen in 1977 tot 130.000 woningen in 1981. In de jaren tachtig blijft het tekort in absolute zin stabiel op circa 127.000 woningen<sup>9</sup>, in relatieve zin daalt het tekort van 2,6% in 1981 naar 2,2% in 1989.

**Tabel 2.4:** Ontwikkeling statistisch woningtekort 1977-1990; bron: Tweede Kamer 18100, hoofdstuk XI, nr. 102, 1984 en Tweede Kamer 21811, nr. 6, 1991

	WBO 1977	WBO 1981/1982	WBO 1985/1986	WBO 1989/1990
<b>Kwantitatieve vraag</b>				
urgente starters	80.000	148.000	158.000	162.000
urgente doorstromers	286.000	265.000	267.000	314.000
<b>totaal</b>	<b>366.000</b>	<b>413.000</b>	<b>425.000</b>	<b>476.000</b>
<b>Kwantitatief aanbod</b>				
urgente doorstromers	286.000	265.000	267.000	314.000
urgente woningverlaters	15.000	27.000	29.000	36.000
<b>totaal</b>	<b>301.000</b>	<b>292.000</b>	<b>296.000</b>	<b>350.000</b>
<b>Kwantitatief saldo vraag en aanbod</b>	<b>65.000</b>	<b>121.000</b>	<b>128.000</b>	<b>126.000</b>
<b>Saldo gewenste en feitelijke leegstand</b>	<b>17.000</b>	<b>9.000</b>	<b>-1.000</b>	<b>1.000</b>
<b>Woningtekort</b>				
in aantallen	82.000	130.000	127.000	127.000
als % van de voorraad		2,6%	2,4%	2,2%

<sup>7</sup> Tweede Kamer, 15300, hoofdstuk XI, nr. 7, 1978

<sup>8</sup> Tweede Kamer, 15800 XI, nr. 7, 1979

<sup>9</sup> Tweede Kamer, 18100 XI, nr. 102, 1984 en Tweede Kamer 21811, XI, nr.6, 1991



In 1987 meldt staatssecretaris Heerma in het Meerjarenplan Woningbouw 1988-1992<sup>10</sup> dat als gevolg van de verdergaande individualisering het woningtekort niet is teruggelopen, maar dat gezien de noodzaak tot het verder terugdringen van de overheidsuitgaven<sup>11</sup> de omvang van het nieuwbouwprogramma niet in opwaartse zin aan de ontwikkeling van het woningtekort wordt aangepast. Er wordt een streven geïntroduceerd om “op langere termijn” het woningtekort weer terug te brengen tot een niveau van circa 1% van de woningvoorraad. “Op landelijk niveau acht de regering thans een bescheiden druk op de woningmarkt, overeenkomend met een landelijk woningtekort ter grootte van ongeveer 1% van de woningvoorraad, acceptabel, mede gezien de doelstellingen om enerzijds leegstand te bestrijden en anderzijds het particulier initiatief in de woningbouw te bevorderen.”<sup>12</sup>

In antwoord op Kamervragen wordt dit streven als volgt onderbouwd: “Bij een woningtekort van nul bewonen alle woningbehoevenden een woning en is de feitelijke leegstand gelijk aan de gewenste leegstand (2,3%), of - als minder optimale situatie - er is een hoger percentage leegstand maar dan beschikt een aantal woningbehoevenden niet over een woning. Bij 1% woningtekort treedt de meest optimale situatie op als er een aantal woningbehoevenden zonder woning is én - als gevolg van de druk op de woningmarkt - de feitelijke leegstand iets onder het gewenste niveau ligt. Theoretisch gezien is het mogelijk, maar niet waarschijnlijk en ook niet wenselijk, dat bij 1% woningtekort dit tekort zich volledig als een leegstandstekort manifesteert, wat het geval is als de feitelijke leegstand 1,3% zou zijn terwijl dan toch alle woningbehoevenden over een woning beschikken. De dynamiek van de woningmarkt zou dan te veel worden belemmerd.”<sup>13</sup>

In de in 1988 verschenen concept-nota Volkshuisvesting in de jaren negentig wordt de grens verder opgeschoven: “De woningnood was lange tijd volksvijand nummer één. Nu, in de jaren tachtig, is de situatie veranderd. Het woningtekort is meer statistisch van aard en uit zich in spanning op de woningmarkt. Het tekort, 127.000 woningen in 1986, resulteert vooral in wat langere wachttijden voor starters.”<sup>14</sup> In de nota wordt bij de ramingen vermeld dat er geen rekening is gehouden met het inlopen van het woningtekort. Er wordt verwacht dat het tekort rond het jaar 2000 circa 100.000 woningen zal bedragen.

## 2.4 Woningtekort in de VINEX-periode (1990 tot 2010)

Begin jaren negentig is het beleidsuitgangspunt dat “een zekere druk op de woningmarkt - zoals tot uiting komend in het huidige en voor de komende jaren te verwachten kwantitatieve woningtekort van ongeveer 2% - aanvaardbaar is”<sup>15</sup>. In 1993 leidt een hogere prognose van de woningbehoefte tot de verwachting dat het woningtekort stijgt van 2,0 % tot 3,5% in 1995. Dat wordt onaanvaardbaar

<sup>10</sup> Tweede Kamer, 20207, nr. 2, 1987

<sup>11</sup> In het Regeerakkoord van het kabinet Lubbers II is afgesproken te bezuinigen op de woningbouwsubsidies.

<sup>12</sup> Tweede Kamer, 19700 XI, nr. 26, 1986

<sup>13</sup> Tweede Kamer 20200 XI, nr. 30, 1987

<sup>14</sup> Tweede Kamer, 20691, nrs. 2-3, 1988

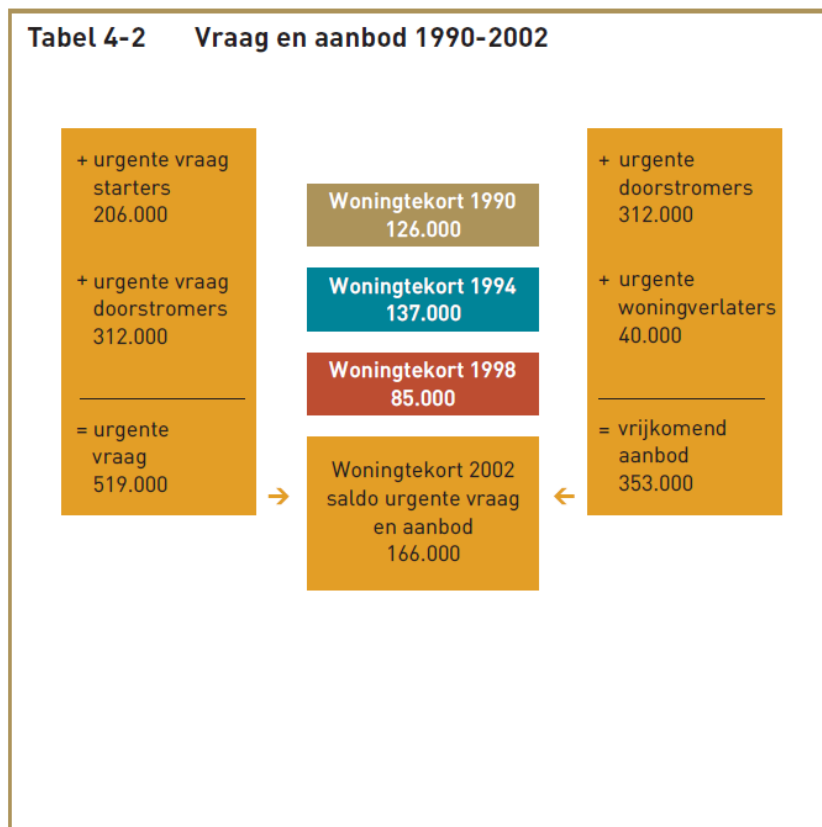
<sup>15</sup> Zie ook Tweede Kamer 21811, nr. 4, 1991





gevonden en leidt tot een taakstelling. Het woningtekort dient in 2000 zowel op nationaal als regionaal niveau beperkt te blijven tot 2,0%.<sup>16</sup>

Tabel 2.5: Ontwikkeling statistisch woningtekort 1990 – 2002; bron: Beter thuis in wonen, Ministerie VROM 2003



Het woningtekort zou gedaald zijn tot 95.600 woningen in 1998<sup>17</sup>. Later wordt dit cijfer zelfs bijgesteld tot 85.000. In 2002 wordt er gesproken over “het theoretisch woningtekort” dat landelijk 166.000 woningen bedraagt, of wel 2,5% van de woningvoorraad. Dat is aanzienlijk hoger dan in 1998 en ook meer dan in voorgaande metingen. Het verschil wordt deels toegeschreven aan het niet meetellen van “urgente vragers naar een koopwoning in 1998”. De toename van het tekort zou hier voor ongeveer 25.000 aan toe zijn te schrijven. Het grootste deel van het verschil ten opzichte van 1998 wordt toegeschreven aan het door een verkrappende markt grotere aantal urgente starters. Daarnaast is er sinds 1998 in de jongere leeftijdsgroepen een trend om iets eerder het ouderlijk huis te (willen) verlaten.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Tweede Kamer, 2800 XI, nr. 51, 1993

<sup>17</sup> Kernpublicatie WBO 98, Ministerie van VROM en CBS, 1999;

<sup>18</sup> RIGO research en advies, Beter thuis in wonen, kernpublicatie Woningbehoefteonderzoek 2002, Ministerie van VROM, 2003

De beleidsdoelstelling die aan het begin van het nieuwe millennium en bij de zogeheten Actualisering VINEX (2005-2010) wordt gehanteerd is het woningtekort terug te brengen tot 1,5% van de voorraad.<sup>19</sup>

In 2007 wordt de berekeningsmethode herzien. De grotere beschikbaarheid van gegevens, met name de huishoudensstatistiek van het CBS, biedt de mogelijkheid een betere schatting te maken van het aantal urgent woningzoekende leden van huishoudens (bijvoorbeeld thuiswonende kinderen). In de woningbehoefteonderzoeken wordt het aantal leden van huishoudens traditioneel onderschat<sup>20</sup>. Daarnaast wordt er melding gemaakt van het herstel van een aantal inconsistenties in de methodiek. De belangrijkste betreft de bepaling van het aantal urgente woningverlaters (bijvoorbeeld emigranten), dat in het verleden te hoog werd geraamd. Voorts werd een deel van de gedwongen verhuisgeneigden, bijvoorbeeld in verband met voorgenomen sloop van de woning, onterecht niet meegeteld.

Deze aanpassingen van de methodiek leiden tot een wat hoger niveau van de woningbehoefte en het woningtekort. De methodische aanpassingen (betere beschikbaarheid gegevens en herstel inconsistenties) leiden tot een verhoging van het tekort in 2006. Op de oude wijze berekend werd het tekort op 129.000 geraamd (1,8%). Op de nieuwe wijze berekend komt het tekort 0,5%-punt hoger uit, 165.000 woningen (2,3%).

Enmalig is ook het “structurele” tekort berekend in 2006. Daarbij worden de woningbehoefteparameters berekend op basis van de vier Wbo/WoON-onderzoeken 1994 t/m 2006, met een zwaardere weging van de meer recente onderzoeken. Het tekort voor 2006 komt dan met 167.000 woningen (2,4%) licht hoger uit. Voor 2006 wijkt de “puntmeting” (2,3%) dus maar weinig af van de “structurele waarde”.

## 2.5 Woningtekort in recente jaren (2010 tot 2023)

Nadat Nederland enige jaren een beperkte bevolkingsgroei kent, neemt vanaf 2007 de bevolkingsgroei sterk toe. Analyses laten zien dat de groei van de woningvoorraad de huishoudensgroei in de jaren 2008-2018 niet heeft bijgehouden. Geschat wordt dat er, gecorrigeerd voor methodebreuken in zowel de woningvoorraadstatistiek als de huishoudensstatistiek, in tien jaar tijd circa 120.000 huishoudens meer zijn bijgekomen dan woningen<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Tweede Kamer, 27 562 en 31 200 XVIII, nr. 15, 2008.

<sup>20</sup> Otter, H. den & H. Heida, Primos Prognose 2007, De toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte, ABF Research, Delft, 2007

<sup>21</sup> Groenemeijer, L. Geen baksteenmythe, maar een woningtekort, ESB, 107 (4805), 2022



De Tweede Kamer wordt op gezette tijden met behulp van de Primos-prognose op de hoogte gehouden van de geraamde omvang van het woningtekort en het, vanwege de lage woningbouwproductie, verwachte oplopen van het tekort in de toekomst.

Vanaf 2010 wordt er in het woonbeleid en de ruimtelijke ordening sterk ingezet op decentralisatie. Op lokaal en regionaal niveau moeten beslissingen worden genomen over het aanbod in relatie tot de vraag, zo wordt dit beleid verwoord. De Minister voor Wonen en Rijksdienst is “systeemverantwoordelijk” voor het wonen. Bij de invulling van deze systeemverantwoordelijkheid is er geen rol voor een door het Rijk te hanteren streefpercentage voor het woningtekort op regionaal of nationaal niveau<sup>22,23</sup>.

Vanaf 2017 groeit de aandacht voor het woningtekort sterk. In de Nationale Woonagenda wordt in 2018 het woningtekort als ijkpunt genoemd bij de berekening van de opgave tot 2025, echter zonder specificatie naar welk tekort er wordt gestreefd.<sup>24</sup> In de Staat van de Woningmarkt 2018 wordt de nieuwe ramingsmethode van het woningtekort gepresenteerd. Een streefpercentage wordt niet genoemd. In 2020 meldt de regering dat de bouwproductie fors omhoog moet om het tekort in 2035 tot 2% terug te brengen<sup>25</sup>. Het Kabinet Rutte IV heeft die doelstelling aangescherpt. Inmiddels is het streven om tot een evenwichtige situatie op de woningmarkt per 2031 (tekort 2%) te komen<sup>26</sup>.

## 2.6 Conclusie

Een terugblik als deze blijkt nuttig omdat in actuele discussies over de wijze waarop het tekort gemeten wordt veel elementen een rol spelen die ook in het verleden voor beroering zorgden.

Zo laat de terugblik zien dat er in de loop der jaren verandert wat tot de ‘erkende woningbehoefte’ wordt gerekend. In de jaren vijftig ligt de nadruk sterk op de problemen die inwonende gezinnen ervaren. Alleenstaanden die inwonen worden niet tot de woningbehoevenden gerekend en dus niet meegeteld in de tekortraming. In de jaren zestig komt daar verandering in als men constateert dat het tekort minder is afgenomen dan gedacht omdat steeds meer woningen door alleenstaanden worden bewoond. Ongewenst inwonende alleenwonenden gaan in die tijd wel meetellen in de tekortraming. In de jaren zeventig zijn de leden van huishoudens die een woning zoeken aan de beurt om mee te gaan tellen. De definitie van het tekort beweegt dus mee met nieuwe groepen die zich op de woningmarkt melden.

Nauw verbonden met de erkende woningbehoefte is een tweede terugkerend element in de discussie. Daarbij gaat het om de vraag in hoeverre inwoning of wongindelen een (on)gewenste situatie is.

<sup>22</sup> Tweede Kamer, 33750 XVIII nr. 4, vraag 115, 2013

<sup>23</sup> Tweede Kamer, 32847, nr. 66, vraag 24, 2013

<sup>24</sup> Tweede Kamer, 32847, 365, 2018

<sup>25</sup> Tweede Kamer 35570 VII, nr. 2, 2020

<sup>26</sup> Tweede Kamer, 32847, nr. 1122, 2023

In de Algemene Woningtelling van 1956 werd met het oog hierop als vraag opgenomen of de inwoning (van een gezin) verband hield met de woningnood. Zo'n 60.000 gezinnen antwoorden daar negatief op en werden gezien als "blijvende samenwoningen". Daarbij werd voor lief genomen dat de inwoning van het gezin mogelijk het gevolg was van overwegingen van financiële aard. Ook in huidige discussies over het woningtekort wordt vaak gewezen op groepen voor wie het inwonen of het delen van een woning een niet bezwaarlijke of een wenselijke situatie zou zijn. Naast studenten gaat het dan vaak om migranten.

Een derde terugkerend element in de discussies is de 'benodigde woningreserve', tegenwoordig bekend als de benodigde frictieleegstand. Bij de berekening van het tekort op basis van de Volkstelling 1947 werd er met een gewenst percentage woningreserve gerekend. In de jaren vijftig werd het tekort zonder een benodigde woningreserve berekend, hetgeen natuurlijk kritiek opleverde<sup>27</sup>. In de jaren zestig keert de benodigde woningreserve weer terug in de berekeningen, maar in de loop der jaren verandert het percentage dat wordt toegepast nog wel eens.

Vanaf midden jaren zestig wordt het Woningbehoefteonderzoek, later WoonOnderzoek Nederland geheten, geïntroduceerd. In dit onderzoek, dat om de drie of vier jaar plaatsvindt, wordt een groot aantal respondenten bevraagd op hun woonsituatie en eventuele verhuishwensen. Vanaf 1970 wordt er aan inwonende huishoudens niet meer gevraagd of dit inwonen het gevolg is van de woningnood, maar of men een zelfstandige woning wenst<sup>28</sup>. Vanaf 1977 wordt er voor woningzoekenden een criterium gehanteerd om mee te tellen in de tekortraming. Men dient minimaal een half jaar actief een woning te zoeken.

Het begrip 'statistisch woningtekort' wordt in de jaren vijftig gemunt door het Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid. Er wordt elk jaar met behulp van de bijschrijvingen in de registers een tekortraming gemaakt, waarbij het tekort wordt beperkt tot het geschatte aantal ongewenste samenwoningen<sup>29</sup>. Op deze wijze worden er ook extrapolaties in de toekomst gemaakt, om op basis van prognoses het verwachte tekort te berekenen. De term verdwijnt een tijdje maar wordt in de jaren tachtig opnieuw geïntroduceerd als equivalent van het 'kwantitatieve tekort' zoals dat wordt geraamd op basis van het Woningbehoefteonderzoek.

Ten slotte dient opgemerkt te worden dat in de stukken die zijn doorgenomen vaak de verzuchting wordt geslaakt dat het woningtekort een indicatief cijfer is, volkstellingen, steekproeven, registraties, allemaal hebben ze tekortkomingen.

<sup>27</sup> Beusekom, H.G. van, Over woningbehoefte en woningtekort, ESB, (2381), 1963

<sup>28</sup> Tweede Kamer, 11784, nr. 1, bijlage 1 – Enkele cijfers inzake de woningbehoefte, 1972

<sup>29</sup> Beusekom, H.G. van, Over woningbehoefte en woningtekort, ESB, (2381), 1963

## 03

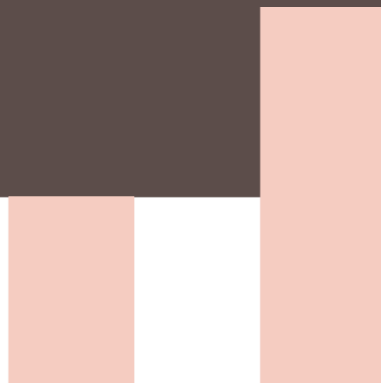
# Huidige berekeningswijze

In dit beschrijvende hoofdstuk wordt de methode waarop het woningtekort wordt geraamd in zijn geheel uiteengezet. In het volgende hoofdstuk worden alle onderdelen van de methode aan een nader beschouwing onderworpen om te bezien of er verbeteringen nodig zijn.

Het statistisch woningtekort wordt berekend als saldo van de vraag naar en het aanbod van woningen.

Bij de vraag naar woningen wordt er onderscheid gemaakt tussen enerzijds reeds gevormde huishoudens die een woning zoeken maar nog niet over een zelfstandige woning beschikken en anderzijds huishoudens die zich willen vormen en daarom een woning zoeken.

Het aanbod aan woningen wordt benaderd door aan te nemen dat woningen die één jaar of langer leeg staan en daadwerkelijk niet in gebruik zijn beschikbaar zijn voor woningzoekenden.



## 3.1 Inleiding

Het statistisch woningtekort is een indicator van de spanning op regionale woningmarkten die als onderdeel van de Primos-prognose wordt geraamd. In dit hoofdstuk wordt de methode in zijn geheel beschreven. In hoofdstuk 4 worden alle onderdelen van de methode aan een nadere beschouwing onderworpen.

Om het woningtekort te ramen worden de onvervulde vraag naar woningen en het aanbod aan beschikbare, leegstaande, woningen vergeleken. Het tekort wordt berekend voor het actuele jaar (t) en de toekomstjaren (t+1, t+2, etc.) op basis van registerdata met betrekking tot de stand per 1-1 van het jaar t-1, voorlopige realisatiecijfers voor het jaar t-1 en prognosecijfers voor alle jaren. In dit hoofdstuk wordt de raming van het tekort per 1-1-2023 beschreven.

In paragraaf 1 van dit hoofdstuk komt de raming van de onvervulde vraag naar woningen aan de orde. In paragraaf 2 wordt de wijze beschreven waarop het aanbod van woningen wordt bepaald. De woningmarkt is een regionale markt. In paragraaf 3 wordt toegelicht hoe op basis van de geraamde regionale tekorten het statistisch woningtekort op nationaal niveau wordt geraamd. In paragraaf 4 komt aan de orde hoe het woningtekort tezamen met andere factoren gebruikt wordt om de woningbouwopgave op regionaal en nationaal niveau te bepalen.

## 3.2 Huishoudens en de vraag naar woningen

De vraag naar woningen wordt uitgeoefend door huishoudens. Het CBS onderscheidt twee typen huishoudens, particuliere huishoudens en institutionele huishoudens. Daarnaast wordt er hier het onderscheid gemaakt tussen reeds gevormde huishoudens en personen die een huishouden willen vormen en daartoe een woning zoeken.

### 3.2.1 Particuliere en institutionele huishoudens

De raming van het woningtekort richt zich op particuliere huishoudens. Het onderscheid tussen particuliere en institutionele huishoudens is gebaseerd op het wel of niet bedrijfsmatig voorzien worden in de dagelijkse levensbehoeften. Het gaat bij institutionele huishoudens om verzorgings- en verpleeghuizen, allerlei andere zorginstellingen, maar ook internaten, kloosters, gevangenissen, kazernes, en asielzoekerscentra waarin personen in principe voor langere tijd verblijven. In totaal 263.000 personen wonen per 1-1-2022 in een institutioneel huishouden. De huisvesting vindt bedrijfsmatig plaats. Een deel van de huisvesting van institutionele huishoudens betreft gebouwen met een niet-woonfunctie, bijvoorbeeld verblijfsobjecten met de functie gezondheidszorg. Een deel van de huisvesting van instellingen bestaat echter uit woningen. De gehele institutionele bevolking wordt bij de vraagzijde van de tekortraming buiten beschouwing gelaten. De circa 90.000 woningen die momenteel in gebruik zijn bij institutionele huishoudens worden niet tot het woningaanbod gerekend.

### 3.2.2 Reeds gevormde huishoudens

Binnen de bestaande particuliere huishoudens kan er onderscheid worden gemaakt tussen huishoudens die zelfstandig (als enig huishouden) in een 'gewone' woning wonen en huishoudens die in een alternatieve woonvorm wonen.

De eerste groep vormt het grootste deel (93,8%) van de ruim 8,1 miljoen particuliere huishoudens die Nederland per 1-1-2022 telt. Zij wonen zelfstandig als enig huishouden in een 'gewone' woning en worden in het kader van de tekortraming niet tot de onvervulde vraag gerekend.

De overige 6,2% van de particuliere huishoudens woont op een andere wijze. Er worden drie typen alternatieve woonvormen onderscheiden:

- woningen<sup>30</sup> die door één of meerdere andere huishoudens gedeeld worden.
- verblijfsobjecten met een niet-woonfunctie, zoals een kantoor, recreatiewoning of bedrijfspand die bewoond worden door huishoudens.
- niet-verblijfsobjecten<sup>31</sup> zoals woonboten of woonwagens die bewoond worden door huishoudens.

De alternatieve woonvormen worden tezamen aangeduid als 'bewoonde andere ruimte' (BAR).

#### Gedeelde woningen

Bij woningen die door meerdere huishoudens gedeeld worden kan het gaan om 'gewone' woningen, maar ook om bijvoorbeeld studentenhuizen/flats met meerdere kamers en gedeelde voorzieningen. In de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) wordt geen onderscheid gemaakt tussen zelfstandige en onzelfstandige woningen. Een deel van een studentenflat met een gang waaraan bijvoorbeeld tien kamers en gedeelde voorzieningen zijn gelegen, staat geregistreerd als één verblijfsobject met woonfunctie (= één woning). Begin 2022 delen in totaal 632.000 huishoudens een woning en worden 217.000 woningen gedeeld.

Elke bewoonde woning kent in de huidige ramingsmethodiek van het woningtekort per definitie één huishouden dat geacht wordt op dit adres zelfstandig in een zelfstandige woning te wonen. Alleen de huishoudens die 'extra' op een adres wonen<sup>32</sup> – dus niet het 'hoofdhuishouden', maar de 'inwonende' huishoudens – worden beschouwd als huishoudens in een alternatieve woonvorm (632.000 – 217.000 = 415.000). De 217.000 'hoofdhuishoudens' worden geacht van een (zelfstandige) woning te zijn voorzien.

<sup>30</sup> Verblijfsobject (vbo) met minimaal een woonfunctie, ofwel de definitie van woning zoals het CBS die hanteert om de omvang van de woningvoorraad vast te stellen.

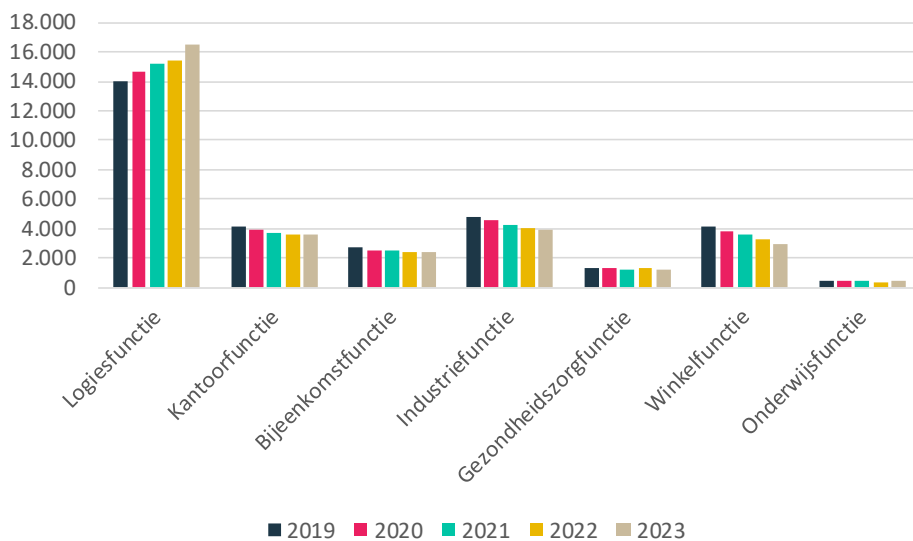
<sup>31</sup> Er wordt gesproken over een niet-verblijfsobject omdat woonwagens en woonboten geen verblijfsobject zijn volgens de definitie van de BAG. Er verblijven dus wel huishoudens.

<sup>32</sup> Het onderscheid tussen 'hoofdhuishouden' en 'extra huishoudens' is gemaakt op basis van woonduur (van de referentiepersonen van de huishoudens op het adres). Indien de datum van inschrijving op het adres in de BRP – oftewel de woonduur – precies gelijk is voor alle huishoudens op het adres, wordt gekeken naar leeftijd. Het oudste huishouden wordt beschouwd als het hoofdhuishouden en overige (jongere) huishoudens als 'extra huishoudens'.

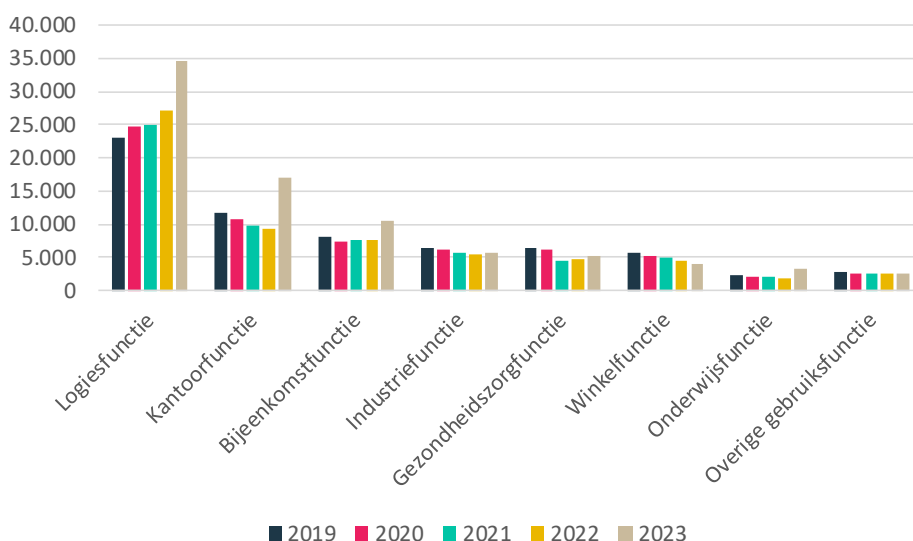
### Bewoonde gebouwen met een niet-woonfunctie, woonboten en woonwagens

In woonwagens en woonboten wonen op 1-1-2022 in totaal 24.000 huishoudens. Daarnaast wonen er per 1-1-2022 in 31.800 verblijfsobjecten met een niet-woonfunctie in totaal 63.000 huishoudens. In de periode 2019-2022 is het aantal bewoonde verblijfsobjecten met een niet-woonfunctie met 1.800 gedaald. De sterkste daling doet zich voor bij winkels, gevolgd door industriegebouwen en kantoren. Het aantal bewoonde verblijfsobjecten met een logiesfunctie is daarentegen toegenomen. Onder logiesfunctie vallen recreatiewoningen, maar ook hotels en pensions.

**Figuur 3-1:** Bewoonde verblijfsobjecten met een niet-woonfunctie naar gebruiksdoel verblijfsobject (2019-2023); bron: CBS-microdata, bewerking: ABF Research



**Figuur 3-2:** Aantal huishoudens in verblijfsobjecten met een niet-woonfunctie naar gebruiksdoel verblijfsobject (2019-2023); bron: CBS-microdata, bewerking: ABF Research





Het gaat om verblijfsobjecten met sterk uiteenlopende groottes, één hotel met honderd kamers wordt gezien als één verblijfsobject. Gemiddeld wonen er in 2022 2,0 huishoudens in een verblijfsobject met een niet-woonfunctie. In verblijfsobjecten met een onderwijsfunctie is het gemiddelde met 4,8 huishoudens per verblijfsobject het hoogst, bij industrie functie het laagst met 1,3 per verblijfsobject. In een jaar tijd is het aantal huishoudens in gebouwen met een niet-woonfunctie sterk toegenomen als gevolg van de komst van Oekraïense vluchtelingen. Per 1-1-2023 zijn er 32.200 bewoonde verblijfsobjecten met een niet-woonfunctie waarin 83.000 huishoudens gehuisvest zijn.

### Totaal aantal huishoudens in alternatieve woonvormen

In totaal wonen er begin 2022 502.000 huishoudens in een van de drie alternatieve woonvormen die worden onderscheiden.

Tabel 3.1: Aantal huishoudens in alternatieve woonvorm (BAR), naar type, 1-1-2022; bron: CBS-microdata, bewerking: ABF Research

	Aantal	Aandeel
Inwonend in gedeelde woning	415.000	83%
In verblijfsobject met een niet-woonfunctie	63.000	13%
In niet-verblijfsobject (woonboot en woonwagen)	24.000	5%
Totaal	502.000	100%

### 3.2.3 Onvervulde vraag van reeds gevormde huishoudens

Huishoudens in een alternatieve woonvorm doen dit voor een deel noodgedwongen, namelijk omdat zij geen (betaalbare) reguliere woning kunnen vinden. Een deel van de huishoudens in een alternatieve woonvorm kiest bewust voor deze woonvorm. Met registerdata kan niet bepaald worden hoeveel en welke van deze huishoudens graag zouden willen verhuizen naar een woning. De data zeggen immers niets over motieven of wensen: mensen zijn niet bevraagd. In plaats daarvan is onderzocht welke woonsituaties 'structureel' lijken<sup>33</sup>. Huishoudens waarbij de alternatieve woonsituatie kan worden beschouwd als 'structureel' tellen niet mee voor het tekort.

Zo worden alle huishoudens die in een woonboot of woonwagen wonen niet meegeteld voor het tekort. Zij wonen meestal naar tevredenheid in een dergelijke woonruimte. De gemiddelde lange woontijd van huishoudens in een woonboot of woonwagen duidt daar op.

Huishoudens tot 25 jaar in een gedeelde woning worden ook niet meegeteld voor het tekort. Deze groep betreft voor een groot deel studenten in studentenhuizen. Aangenomen is dat dit voor hen veelal de gewenste of een gepaste woonvorm is. Bij deze groep is aangenomen dat ook het wonen in een niet-woning op deze leeftijd niet bezwaarlijk is. Voor veel huishoudens van 25 jaar en ouder is

<sup>33</sup> Er is bijvoorbeeld voor een veelheid aan groepen gekeken naar het aandeel huishoudens in een BAR: hoe hoger het aandeel (zoals bij studentenhuishoudens onder de 25 jaar), hoe sterker de aanwijzing dat een alternatieve woonvorm voor die groep structureel (gangbaar) is. De kwalificatie 'structureel' of 'gangbaar' zegt iets over de groep als geheel, niet over individuele huishoudens.

de alternatieve woonvorm daarentegen niet gewenst: zij zouden liever als zelfstandig huishouden (enig huishouden) in een woning wonen. Zij worden daarom wel meegeteld voor het tekort.

Resultaat is dat de volgende groepen reeds gevormde huishoudens in een alternatieve woonvorm worden meegeteld voor het tekort:

- Huishoudens vanaf 25 jaar die een woning delen met één of meerdere andere huishoudens.
- Huishoudens vanaf 25 jaar die in een verblijfsobject (vbo) wonen dat geen woonfunctie heeft, zoals een kantoor of bedrijfspand.

Deze twee groepen tellen begin 2022 samen 294.000 huishoudens. Voor de tekortraming voor het jaar 2023 is dat het jaar t-1. Voor jaar t (2023) en daaropvolgende toekomstjaren wordt met behulp van het Primos-model een prognose gemaakt van deze groepen. De startsituatie per begin 2022 zoals hierboven geschetst vormt het vertrekpunt van de prognose van het tekort. De verwachte huishoudensgroei en de verwachte toename van de woningvoorraad gedurende elk jaar is belangrijke input voor de raming van het de tekortontwikkeling voor de komende jaren.

De huishoudensgroei in jaar t-1 wordt rond de zomer van jaar t gepubliceerd door het CBS en wordt indien tijdig beschikbaar in de Primos-prognose verwerkt. Indien niet tijdig beschikbaar wordt de huishoudensgroei in jaar t-1 met behulp van het Primos-model geraamd.

Voor het jaar 2022 waren zowel de huishoudensgroei als de toename van de woningvoorraad als realisatiecijfer bekend. De prognose voor het aantal reeds gevormde huishoudens die meetellen voor het tekort in 2023 is 319.000 huishoudens.

### 3.2.4 Onvervulde vraag van nieuw te vormen huishoudens

Naast de al bestaande huishoudens die meetellen voor het woningtekort zijn er ook nieuw te vormen huishoudens die op zoek zijn naar een woning. Het betreft uit huis gaande jongeren (starters), personen die na een relatiebreuk weer een zelfstandig huishouden gaan vormen (semi-starters), personen die uit een (zorg)instelling vertrekken en migranten die vanuit het buitenland een woning zoeken. Er dient natuurlijk ook rekening te worden gehouden met woningen die beschikbaar komen omdat er huishoudens worden opgeheven als gevolg van overlijden, gaan samenwonen, verhuizen naar het buitenland of verhuizen naar een (zorg)instelling.

Hoeveel nieuw te vormen huishoudens daadwerkelijk op een bepaald moment op zoek zijn naar een woning is niet bekend. In het bijzonder is er weinig bekend over de groep huishoudens die vanuit het buitenland een woning zoekt. In de tekortraming wordt aangenomen dat de prognose van de huishoudensgroei in het komende jaar, het saldo van nieuwe en opgeheven huishoudens, de beste raming is van het aantal woningen dat er door nieuw te vormen huishoudens in Nederland gevraagd wordt.

Voor het jaar t en de daaropvolgende jaren wordt het aantal huishoudens<sup>34</sup> met het Primos-model geraamd. Voor het woningtekort in 2023 op nationaal niveau betreft het dus de verwachte huishoudensgroei in het jaar 2023, die in de Primos-prognose 2023 becijferd is op 117.000 huishoudens. Het Primos-model raamt de ontwikkeling op lokaal niveau, waarbij er onder andere rekening wordt gehouden met trends in de gemeentespecifieke geboorte- en sterftcijfers, trends in verhuizingen van en naar het buitenland, trends met betrekking tot verhuizingen binnen Nederland over korte en lange afstand, trends in overgangskansen tussen huishoudposities en plancapaciteit<sup>35</sup>.

### 3.2.5 Onvervulde vraag in totaal

De onvervulde vraag wordt per regio bepaald. Op nationaal niveau wordt de vraag in 2023 geraamd op in totaal 436.000 woningen. Het is de optelsom van de geraamde onvervulde vraag van reeds gevormde huishoudens, 319.000 woningen, en de geraamde onvervulde vraag van te vormen huishoudens, 117.000 woningen.

## 3.3 Aanbod: beschikbare leegstand vanaf 1 jaar

De woningvoorraad bestaat uit bewoonde woningen, leegstaande woningen en woningen die voor andere doeleinden gebruikt worden. Niet alle woningen die volgens een koppeling van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen en de Basisregistratie Personen (BRP) niet bewoond worden, zijn ook daadwerkelijk beschikbaar voor de woningmarkt. Per 1-1-2022 zijn er 341.000 duizend woningen die op basis van genoemde koppeling 'administratief' gezien leeg staan (4,2% van de totale woningvoorraad). Op deze woningadressen staat niemand ingeschreven in de BRP. Een deel van deze woningen wordt toch bewoond. Het kan dan gaan om woningen in gebruik als tweede woningen of woningen waar personen wonen die niet zijn ingeschreven in de BRP, bijvoorbeeld omdat ze korter dan vier maanden in Nederland (denken te) verblijven. Daarnaast zijn er administratief leegstaande woningen die voor andere doeleinden dan wonen in gebruik zijn, bijvoorbeeld als kantoor of als winkel.

### 3.3.1 Leegstaande woning toch in gebruik

Om woningen die als niet-woning in gebruik zijn of toch bewoond worden te selecteren is zoveel als mogelijk de werkwijze gevolgd die in het CBS-onderzoek "Leegstaande woning: wel of niet beschikbaar voor de woningmarkt?" (2015) is toegepast<sup>36</sup>. Dit betekent dat als een woning aan één van de onderstaande vier criteria voldoet, de woning als 'in gebruik' en niet beschikbaar voor de woningmarkt wordt gezien:

- De woning heeft een aanzienlijk energieverbruik (stroom en/of gas) boven een bepaalde drempelwaarde. De drempelwaarde is het 20e percentiel van woningen in dezelfde klasse. Er zijn

<sup>34</sup> Het betreft de groei van het aantal particuliere huishoudens. De institutionele bevolking blijft buiten beschouwing

<sup>35</sup> Zie Gopal, K., e.a., Primos-prognose 2023, Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte, ABF Research, Delft, r2023-0044LGR, 2023

<sup>36</sup> Op onderdelen wijkt deze methodiek af van de sindsdien door CBS ontwikkelde Landelijke Monitor Leegstand. Meer hierover in hoofdstuk 4.

honderd klassen woningen die elk een combinatie zijn van woningtype (eengezins/meergezins), bouwjaar en woningoppervlakte.

- De woning is volgens de WOZ-registratie<sup>37</sup> een recreatiewoning, een overige woning, een boerderij of een niet-woning.
- De woning heeft volgens de BAG ook een logies- of winkelfunctie.
- De woning betreft een tweede woning die bijvoorbeeld als vakantiehuis of pied-à-terre in gebruik is. Met behulp van CBS-microdata is daartoe een schatting gemaakt van het aantal langdurig leegstaande woningen dat als tweede woning in gebruik is. Een langdurig leegstaande woning wordt aangemerkt als tweede woning indien het voldoet aan alle onderstaande voorwaarden:
  - de woning is volgens het CBS een koopwoning en dus eigendom van een natuurlijk persoon, zowel op de peildatum als één jaar eerder,
  - de eigenaar van de woning woonde één jaar eerder niet op het adres en
  - de woning staat buiten de woongemeente van de eigenaar.

Na het zo goed mogelijk uitsluiten van woningen die toch bewoond worden of die voor andere doeleinden in gebruik zijn, resteert de zogeheten beschikbare leegstand. Per 1-1-2022 gaat het om 213.000 woningen. Dit is de totale leegstand, ongeacht leegstandsduur.

### 3.3.2 Beschikbare langdurige leegstand

Een deel van de beschikbare leegstand betreft woningen die pas heel kort leeg staan, terwijl anderen al jaren leeg staan. Bij woningen die (heel) kort leeg staan gaat het veelal om frictieleegstand: de vorige bewoner is vertrokken of overleden, maar een nieuwe eigenaar of huurder heeft de woning nog niet betrokken. Deze vorm van leegstand is nodig om de woningmarkt naar behoren te kunnen laten functioneren. Het gaat vaak niet alleen om een periode van leegstand waarin er nog geen nieuwe huurder of koper is gevonden, maar ook om een periode waarin kleine of grotere werkzaamheden worden uitgevoerd in en aan het huis. Daarom is er voor gekozen om uitsluitend woningen die al langer leeg staan, minimaal één jaar op de peildatum 1 januari, tot het aanbod te rekenen in de tekortraming. Deze periode van minimaal één jaar is gekozen omdat het energieverbruik van woningen in de CBS-microdata slechts bekend is voor gehele jaren (en niet afzonderlijke maanden). Overigens is de verwachting dat het energieverbruik van woningen binnen afzienbare tijd wel maandelijks beschikbaar komt.

Overigens is niet helemaal zeker of de op deze wijze geselecteerde langdurig leegstaande woningen altijd daadwerkelijk per direct beschikbaar zijn voor nieuwe bewoners. Het is mogelijk dat bijvoorbeeld eerst een (grootschalige) renovatie afgerond moet worden.

De beschikbare leegstand met een leegstandsduur van één jaar of meer jaar bedraagt volgens de hier beschreven methode per 1-1-2022 (jaar t-1) in totaal 63.500 woningen, 0,8% van de

<sup>37</sup> Wet onroerende zaakbelasting

woningvoorraad. De leegstand in jaar t (2023) wordt – net als bij de huishoudens in een alternatieve woonvorm – geprognoseerd voor 1-1-2023 om zo het woningtekort per 2023 te kunnen ramen. De prognose van de beschikbare langdurige leegstand is dat deze afneemt en in 2023 47.000 woningen bedraagt, 0,6% van de woningvoorraad.

De totale (administratieve) leegstand met een leegstandsduur korter dan één jaar bedraagt 162.000 woningen, 2,0% van de voorraad per 1-1-2022. De beschikbare leegstand met een leegstandsduur korter dan één jaar, die in de tekortraming per 1-1-2023 als de benodigde frictieleegstand wordt gezien bedraagt 150.000 woningen, 1,9% van de voorraad per 1-1-2023.

### 3.4 Woningtekort: regionaal saldo van vraag en aanbod

Het statistisch woningtekort is gedefinieerd als het verschil tussen de onvervulde vraag en het beschikbare aanbod zoals hiervoor aan de orde gekomen. Omdat de woningmarkt een regionale markt is, vindt de confrontatie tussen vraag en aanbod in de tekortraming plaats op het niveau van functionele woningmarktgebieden. De indeling van Nederland naar deze gebieden is bepaald op basis van de intensiteit van verhuisrelaties tussen gemeenten. Nederland telt volgens deze indeling momenteel 31 functionele woningmarktgebieden. De laatste actualisatie van de indeling heeft plaatsgevonden in 2019. Om de vijf à zes jaar wordt de indeling geactualiseerd. Elk jaar wordt op basis van de nieuwste data met betrekking tot verhuizingen bezien of er grote veranderingen zijn en de indeling tussentijds aanpassing behoeft.

Het saldo van vraag minus aanbod kan positief zijn, dan is er meer vraag dan aanbod en wordt er gesproken over een tekort in een regio. Het saldo kan echter ook negatief zijn, in dat geval is er sprake van een overschot aan woningen in een regio.

Het tekort op nationaal niveau wordt bepaald door de tekorten in regio's met een tekort bij elkaar op te tellen. Een tekort in de ene regio (bijvoorbeeld in de regio Utrecht) kan dus niet gecompenseerd worden met het 'overschot' in een andere regio (bijvoorbeeld de regio Sittard/Heerlen).

Voor de berekening van het tekort in 2023 maakt deze saldering geen impact: in geen enkele woningmarktregio is in 2023 een overschot aan woningen. Op de lange termijn kunnen er regio's zijn die meer dan voldoende woningen hebben. Deze eventuele 'overschotten' worden dan dus niet van de tekorten in andere regio's afgetrokken.



Figuur 3-3: Indeling in woningmarktgebieden (2019, gemeente-indeling 2022); bron: ABF Research



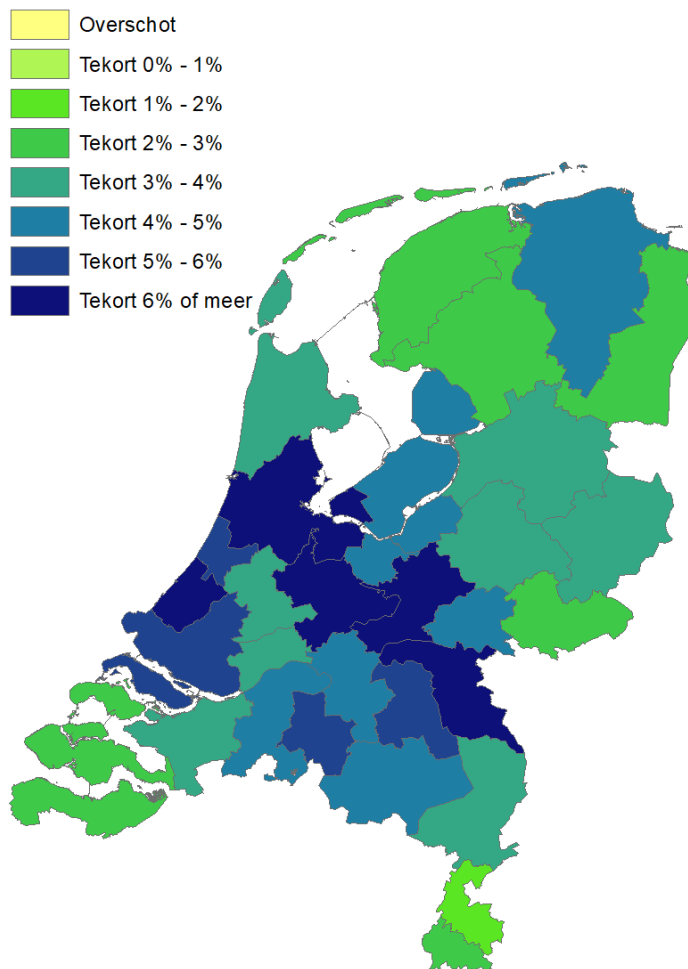
### Statistisch woningtekort 2023

In een situatie waarin geen enkele regio een woningoverschot kent, kan het nationale woningtekort simpelweg worden bepaald door vraag minus aanbod op nationaal niveau van elkaar af te trekken. Voor 2023 is de vraag volgens de berekening 436.000 huishoudens / benodigde woningen (zie paragraaf 3.1.). Het beschikbare aanbod in 2023 is becijferd op 47.000 woningen (zie paragraaf 3.2). Het statistisch woningtekort wordt zodoende geraamd op 390.000 woningen<sup>38</sup>. Om tot het relatieve woningtekort te komen, wordt dat aantal gedeeld door de totale woningvoorraad per begin 2023, deze bedraagt 8.125.000 woningen. Het statistisch woningtekort wordt zodoende op 4,8% van de voorraad geraamd.

<sup>38</sup> De rekensom komt vanwege het gebruik van afgeronde aantallen uit op 389.000 woningen. Het juiste cijfer is 390.000 woningen.

De omvang van het statistisch woningtekort in 2023 varieert op regionaal niveau tussen 1,8% en 6,7%. Er zijn zoals gezegd momenteel geen regio's met een overschot. Het tekort bedraagt 6% of meer in de functionele woningmarktgebieden Den Haag, Amsterdam, Ede, Nijmegen, Utrecht en Tilburg. In achtereenvolgens de regio's Sittard, Emmen, Middelburg, Doetinchem, Leeuwarden en Maastricht is het relatieve tekort het kleinst. In onderstaande figuur is het patroon te zien: in de regio's in het midden en westen van het land zijn de tekorten het grootst, in de regio's aan de randen van het land zijn de tekorten het kleinst.

Figuur 3-4: Statistisch woningtekort naar woningmarktregio (ABF-indeling) in 2023; bron: Primos-prognose 2023



### 3.5 Woningtekort idealiter circa 2% per regio

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

risco's op leegstand, problemen met verkoop- en verhuurbaarheid en waardedaling in kwetsbare segmenten. Bij een tekortpercentage van circa 2,0% wordt er een normale spanning op de woningmarkt in een regio verwacht. Een tekort van circa 2,0% is er volgens de raming voor 2023 in drie woningmarktregio's, te weten de regio's Sittard (1,8%), Emmen (2,2%) en Middelburg (2,3%).

**Tabel 3.2:** Woningvoorraad, statistische woningtekort en aantal woningen benodigd voor tekort 2,0% per functioneel woningmarktgebied, 2023; bron; Primos-prognose 2023

	Statistisch woningtekort 2023		Woningvoorraad 2023	Aantal woningen nodig om tekort terug te brengen tot 2,0%
	abs.	% van de voorraad		
Groningen	13.500	4,1%	328.000	6.800
Leeuwarden	5.200	2,8%	185.300	1.500
Heerenveen	4.600	3,0%	152.000	1.500
Emmen	3.500	2,2%	155.400	400
Zwolle	8.600	3,6%	242.300	3.700
Enschede	10.300	3,7%	276.800	4.600
Lelystad	6.700	4,6%	145.400	3.700
Apeldoorn	8.400	3,9%	212.600	4.100
Doetinchem	3.200	2,7%	115.800	800
Arnhem	10.200	5,0%	201.300	6.000
Nijmegen	13.300	6,3%	211.800	8.800
Ede	11.400	6,3%	182.300	7.700
Amersfoort	5.900	4,1%	144.200	3.000
Utrecht	25.700	6,2%	416.300	17.000
Alkmaar	13.400	3,8%	351.000	6.300
Amsterdam	73.400	6,3%	1.164.900	49.100
Gouda	6.400	4,0%	159.500	3.200
Leiden	9.900	5,2%	189.700	6.000
Den Haag	35.800	6,7%	535.600	24.600
Rotterdam	36.500	5,3%	686.900	22.400
Dordrecht	5.400	3,2%	167.600	2.000
Middelburg	4.200	2,3%	179.300	600
Roosendaal	5.600	4,0%	140.100	2.800
Breda	8.800	4,5%	195.300	4.800
Tilburg	11.600	6,0%	193.500	7.600
's Hertogenbosch	9.100	5,0%	180.200	5.400
Oss	7.000	5,2%	134.100	4.200
Eindhoven	17.200	4,9%	350.300	10.000
Venlo	8.500	4,0%	209.500	4.200
Sittard	3.800	1,8%	212.400	0
Maastricht	3.100	2,9%	105.700	1.000
Nederland	390.200	4,8%	8.125.300	223.600

Om te komen tot een gewenste nieuwbouwpoging in een regio, worden verschillende elementen bij elkaar gebracht. Ten eerste wordt het aantal woningen bepaald dat in een regio nodig is om het tekort terug te brengen tot 2%. Daar wordt aan toegevoegd de prognose van de groei van de woningbehoefte en de sloop/nieuwbouwpoging. In [Tabel 3.2](#) is een overzicht opgenomen van het aantal benodigde woningen per regio om het tekort in te lopen tot 2,0% van de woningvoorraad. [Tabel 3.2](#) laat zien dat de omvang van het woningtekort en de opgave waarvoor regio's zich gesteld zien sterk verschilt. Het aantal woningen dat nodig is om het tekort in te lopen tot 2% loopt uiteen van bijna



50.000 in de regio Amsterdam tot 0 in de regio Sittard. Op nationaal niveau wordt het tekort op 390.200 woningen geraamd. Om het tekort op nationaal niveau in te lopen tot 2% dienen er 223.600 woningen gebouwd te worden. Volgens de berekenwijze van het tekort – en dan vooral het niet salderen over regio's – is voor het terugdringen van het tekort van belang dat de uitbreidingen plaatsvinden conform de regionale verdeling in de tabel.



## 04

# Analyse onderdelen te- kortraming

In dit hoofdstuk worden systematisch alle elementen die een rol spelen in de huidige berekeningswijze van het statistisch woningtekort aan een beschouwing onderworpen.



## 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden alle onderdelen van de huidige berekeningswijze van het woningtekort aan een nadere beschouwing onderworpen, evenals de bepaling van het tekort op nationaal niveau. Verder volgt de veel gestelde vraag naar de kwalitatieve uitsplitsing van het tekort naar woningkenmerken aan de orde alsmede de communicatie van en rondom het tekort. In paragraaf 4.2 komt de vraag naar woningen van de reeds gevormde huishoudens aan de orde, in paragraaf 4.3 de vraag van huishoudens die zich willen vormen. In paragraaf 4.4 wordt ingezoomd op het aanbod, de beschikbare leegstand en paragraaf 4.5 bespreekt de woningvoorraadstatistiek. In paragraaf 4.6 wordt ingegaan op de wijze waarop het nationale tekortcijfer wordt berekend. In paragraaf 4.8 komt de uitsplitsing naar prijssegmenten aan de orde en de afsluitende paragraaf gaat in op de wijze waarop er over het tekort gecommuniceerd wordt.

## 4.2 Reeds gevormde huishoudens zonder eigen woning

De vraag naar woningen door reeds gevormde huishoudens die nog niet over een zelfstandige woning beschikken, wordt geraamd op basis van het aantal particuliere huishoudens van 25 jaar en ouder dat in een alternatieve woonvorm woont (uitgezonderd woonboot- en woonwagenbewoners). Onder een alternatieve woonvorm wordt verstaan het delen van een woning of het wonen in een niet-woongebouw. Van de woningdelers wordt niet ieder huishouden meegerekend, maar uitsluitend de 'extra huishoudens' op een adres. Het huishouden met de langste woontijd wordt als hoofdbewoner van een zelfstandige woning aangemerkt en als zodanig niet meegeteld als woningzoekend huishouden. In deze paragraaf komen achtereenvolgens aan de orde de bruikbaarheid van de huishoudensstatistiek van het CBS voor de tekortraming en de bepaling van het aantal reeds gevormde huishoudens dat een zelfstandige woning zoekt, maar er geen achterlaat.

### 4.2.1 Bruikbaarheid huishoudensstatistiek in het kader van woningdelen

In de berekening van het woningtekort speelt de huishoudensstatistiek van het CBS een belangrijke rol. Indien er twee of meer particuliere huishoudens op één adres staan ingeschreven<sup>39</sup>, dan wordt er ten behoeve van de raming van het woningtekort op basis van de woontijd (en eventueel leeftijd) één huishouden aangewezen als 'hoofdbewoner'. Dit huishouden telt niet mee voor het woningtekort. Aangenomen wordt dat dit huishouden van een woning voorzien is. De overige huishoudens tellen, indien 25 jaar of ouder, mee voor het woningtekort. Aanname is dat zij een zelfstandige woning willen.

In de Basisregistratie Personen (BRP) worden uitsluitend personen geregistreerd. In hoeverre deze personen huishoudens vormen wordt door het CBS op basis van aanvullende informatie afgeleid en in een CBS-microbestand beschikbaar gesteld voor onderzoekers. Omdat het aantal woningdelers

<sup>39</sup> Institutionele huishoudens blijven hierbij buiten beschouwing.



onder andere op basis van dit CBS-microbestand wordt bepaald, is de adequaatheid van dit bestand voor de tekortraming van groot belang.

Groot<sup>40</sup> poneert de stelling dat het woningtekort overschat wordt omdat onder huishoudens die een woning delen ook de samenwonende stellen vallen die nog niet als zodanig in de registers bekend zijn door een huwelijk, een geregistreerd partnerschap of door het samen belastingaangifte doen.

Het CBS houdt echter bij de productie van de huishoudensstatistiek met deze mogelijkheid rekening. Het huishoudtype van twee personen, op één adres wonend, waarvan met behulp van andere bronnen niet kan worden vastgesteld dat het partners zijn, wordt door het CBS geïmputeerd. Dat wil zeggen geschat op basis van andere bronnen. De imputatie wordt in dit geval gebaseerd op de Enquête Beroepsbevolking (EBB), waarin personen naar de samenstelling van hun huishouden wordt gevraagd. De imputatie gaat uit van onder meer geslacht en leeftijd van de personen en de stedelijkheid van de gemeente. Een aanzienlijk deel van de twee 'losse personen' op één adres wordt geïmputeerd als zijnde een samenwonend paar zonder kinderen, waardoor zij niet meetellen voor het woningtekort.

Om na te gaan in hoeverre de imputatie van de huishoudensstatistiek de werkelijkheid goed benadert zijn in het kader van de evaluatie analyses uitgevoerd. De huishoudensstatistiek wordt door het CBS jaarlijks op de diverse regionale niveaus op Statline gepubliceerd. Er worden géén voorlopige cijfers gepubliceerd, uitsluitend definitieve cijfers die niet worden herzien. In de CBS-microbestanden zijn echter meerdere versies van de huishoudensstatistiek voor een bepaalde peildatum beschikbaar. In elke nieuwe versie wordt gebruikgemaakt van de meest recente data op dat moment om te bepalen of personen wel of geen partner zijn. De informatie wordt teruggelegd in de tijd. Het volgende voorbeeld illustreert hoe dit in zijn werk gaat: indien van twee personen op één adres op 1 januari 2017 in de huishoudensstatistiek van 2017 (die in de loop van het jaar 2018 wordt gemaakt) niet kon worden vastgesteld dat dit partners van elkaar zijn, dan wordt het type huishouden zoals gezegd geïmputeerd. Voor het voorbeeld gaan we ervan uit dat deze worden geïmputeerd als twee alleenstaanden en dus woningdelers. Indien de twee personen op 1 januari 2018 met elkaar trouwen, dan past het CBS in de tweede versie van de huishoudensstatistiek van 2017 (die in de loop van het jaar 2019 wordt gemaakt) het type huishouden van de personen op 1 januari 2017 aan naar een niet-geïmputeerd ongehuwd paar zonder kinderen.

---

<sup>40</sup> Groot, S., Gemeten woningtekort zegt weinig over werkelijke woningschaarste, ESB, 107, 4805, pag. 32-34



Tabel 4.1: Aantal huishoudens van 25 jaar en ouder dat adres<sup>41</sup> deelt met ander huishouden op 31-12-2017 naar type huishouden volgens CBS-microdatabestand GBAHUISHOUDENSBUS 2017 (1<sup>e</sup> versie) en versie 2022

Type huishouden	1e Versie	Versie 2022	Vershil
Eenpersoonshuishouden	315.000	280.400	-34.600
Niet-gehuwd paar zonder kinderen	10.200	14.300	4.100
Gehuwd paar zonder kinderen	33.800	33.500	-300
Niet-gehuwd paar met kinderen	9.600	9.200	-400
Gehuwd paar met kinderen	45.800	40.900	-4.800
Eenouderhuishouden	29.600	20.300	-9.300
Overig huishouden	7.000	5.400	-1.600
Totaal	451.000	404.100	-46.900

In de uitgevoerde analyses is de 1<sup>e</sup> versie van de huishoudensstatistiek voor 31-12-2017 vergeleken met het microbestand dat in 2022 voor 31-12-2017 wordt gehanteerd. In deze versie zijn er bijna 47.000 adresdelende huishoudens van 25+ jaar minder dan in de 1<sup>e</sup> versie. Ongeveer de helft van deze huishoudens is in de tekortraming als 'hoofdbewoner/huishouden' beschouwd en niet meegeteld voor de berekening van het tekort. De conclusie zou dan zijn dat vanwege de imputatie die het CBS moet toepassen bij het samenstellen van de huishoudenstatistiek het aantal inwonende huishoudens van 25 jaar en ouder in 2017 met circa 23.500 is overschat. De vergelijking van de verschillende versies van de huishoudensstatistiek wordt echter beïnvloed door de wijze waarop het CBS de institutionele bevolking bepaalt. Daartoe houdt het CBS een adressenbestand bij van vestigingen van institutionele instellingen. Dit heeft tot gevolg dat de institutionele bevolking in de tweede versie 11.700 personen lager wordt ingeschat als gevolg van functiewijzigingen die na 2017 hebben plaatsgevonden. In de tweede versie wordt daardoor het aantal particuliere huishoudens te hoog ingeschat. Het maximale effect hiervan op de tekortraming is 11.700 huishoudens te veel indien het allemaal alleenstaanden zouden zijn, 25 jaar en ouder en woningdelend.

Naast de mogelijkheid dat twee alleenstaanden op het zelfde adres feitelijk paar zonder kinderen zijn, is er ook nog andersom de mogelijkheid dat een niet-gehuwd paar zonder kinderen feitelijk al gescheiden is, maar nog op hetzelfde adres woont. Dit betekent dan een onderschatting van het woningtekort. Omdat deze situatie niet uit registraties is af te leiden is het niet mogelijk om te bepalen op hoeveel paren zonder kind dit in de 1<sup>e</sup> versie van de huishoudensstatistiek van 2017 van toepassing is.

Geconcludeerd kan worden dat de imputatie in de gebruikte versie van de huishoudensstatistiek van het CBS voor een beperkt aantal huishoudens niet correct is. Voor het woningtekort zoals dat berekend is voor het jaar 2018 betekent dit een overschatting van het tekort met 5.000 à 15.000 huishoudens. Er is niet nagegaan of de omvang van dit effect in latere jaren groter, kleiner of van

<sup>41</sup> Naast adressen met woningen betreft het ook adressen van verblijfsobjecten met een niet-woonfunctie en niet-verblijfsobjecten



ongeveer dezelfde omvang is. Op basis van een dergelijke analyse zou een correctie op het berekende tekort kunnen worden toegepast om te corrigeren voor dit effect.

#### 4.2.2 Bepaling aantal woningzoekende huishoudens die geen woning achterlaten

De leeftijdsgrens van 25 jaar, die bij de tekortraming wordt gehanteerd bij de reeds gevormde huishoudens, is tot stand gekomen op basis van analyses en expertbeoordeling. Bij jongeren onder de 25 jaar is woningdelen veel meer structureel of gangbaar dan bij de leeftijdsgroepen vanaf 25 jaar. Bekend is dat een deel van de jonge(re) huishoudens die in een alternatieve woonvorm woont op zoek is naar een zelfstandige woning. Anderzijds is bekend dat een deel van de oudere huishoudens wonend in een alternatieve woonvorm naar wens woont. Impliciet is aangenomen dat deze twee groepen bij het hanteren van een grens bij de leeftijd van 25 jaar ongeveer in omvang gelijk zijn, en bovengenoemde effecten elkaar opheffen. In deze paragraaf komt aan bod wie de voor het tekort op basis van de 25-jaarsgrens wel en niet meetellende huishoudens zijn en wat er bekend is over verhuishwensen van woningdelers.

Het merendeel van de huishoudens woont in 2022 als enig huishoudens in een woning (91,2%). Een klein aandeel woont in een woonwagen of woonboot (0,3%). Huishoudens in gedeelde woningen die als 'hoofdhuishoudens' worden aangemerkt, vormen 2,7% van het totaal aantal huishoudens. Het aandeel inwonende huishoudens bedraagt 5,1% en 0,8% van de huishoudens woont in een verblijfsobject met een niet-woonfunctie.

#### Drie groepen huishoudens

In het kader van de tekortraming zijn drie groepen huishoudens van belang:

- a. Groep A zijn huishoudens jonger dan 25 jaar die een woning delen of in een verblijfsobject met een niet-woonfunctie wonen. In de huidige tekortraming wordt deze groep als niet-woningzoekend beschouwd.
- b. Groep B zijn huishoudens van 25 jaar of ouder die òf in een verblijfsobject met een niet-woonfunctie wonen òf een woning delen maar geen hoofdbewoner zijn. In de tekortraming telt deze groep als woningzoekend.
- c. Groep C zijn huishoudens in de leeftijd 25 jaar en ouder die als 'hoofdhuishoudens' van een gedeelde woning worden aangemerkt. In de huidige tekortraming wordt deze groep als niet-woningzoekend beschouwd.
- d. Daarnaast zijn er alle overige huishoudens.

De omvang van groep A, die niet meetelt voor het woningtekort, is in 2022 in totaal 210.000 huishoudens<sup>42</sup>. Groep B telt 294.000 huishoudens, deze tellen wel mee voor het woningtekort. Daarnaast is er groep C, de huishoudens van 25 jaar en ouder die als 'hoofdhuishoudens' zijn aangemerkt, en die niet meetellen voor het tekort. Deze groep telt in totaal 187.000 huishoudens.

<sup>42</sup> De 4.000 huishoudens jonger dan 18 jaar zijn buiten beschouwing gelaten

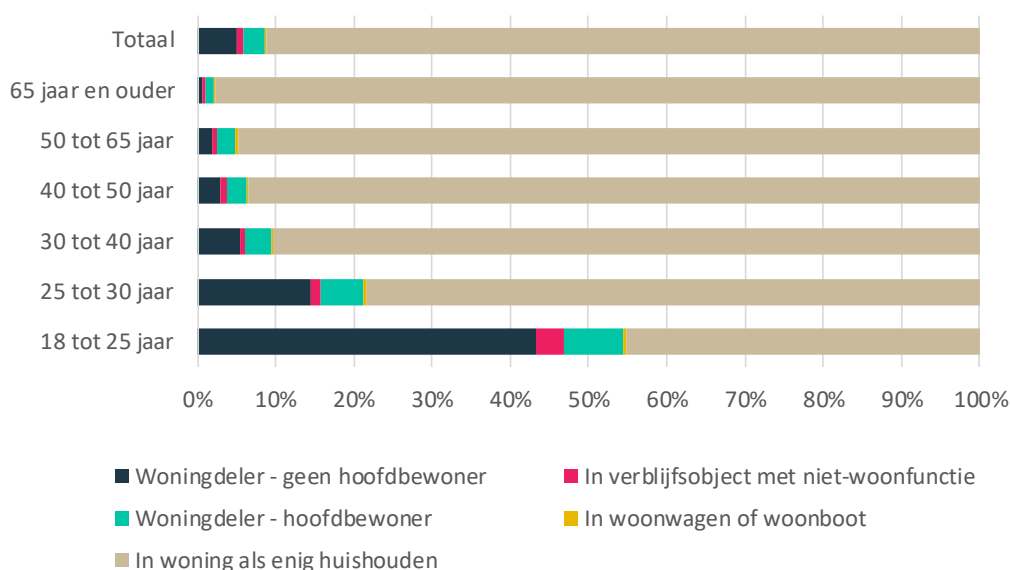
**Figuur 4-1:** Aantal huishoudens naar leeftijdsklasse in de drie groepen huishoudens die in het kader van de tekortraming worden onderscheiden



### Woonsituatie naar leeftijd

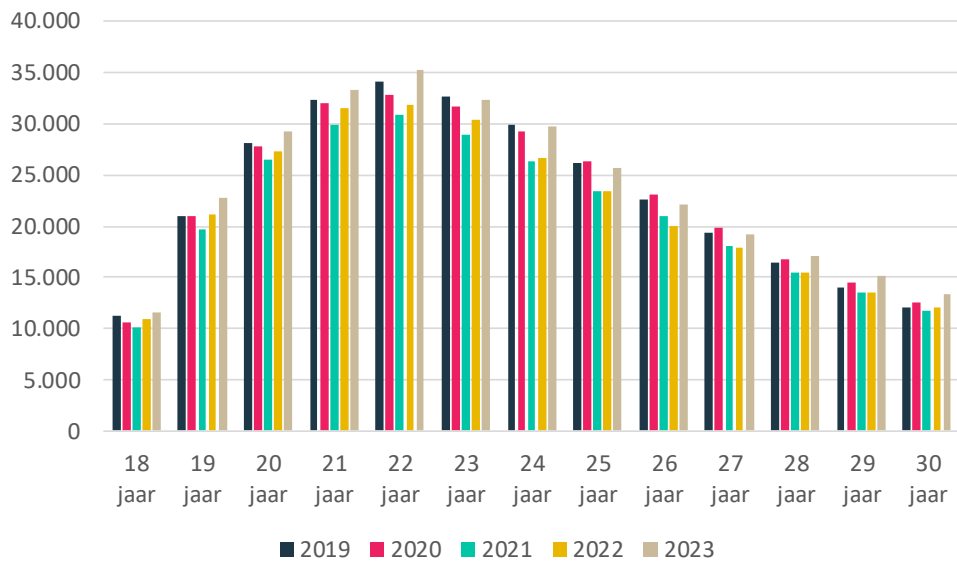
Uitgesplitst naar leeftijdsgroepen blijkt dat het aandeel huishoudens in alternatieve woonvormen vooral hoog is bij de jongere leeftijdsgroepen en dit aandeel bij oudere leeftijdsgroepen snel afneemt (Figuur 4-2). Van de 65-plus huishoudens is 0,6% inwonend woningdeler en 0,4% woont in een verblijfsobject met een niet-woonfunctie. Van de huishoudens in de leeftijd 18 t/m 24 jaar is daarentegen 43% inwonend woningdeler, 4% woont in een verblijfsobject met een niet-woonfunctie en 8% is hoofdhuishouden in een gedeelde woning. Bij dat laatste gaat het waarschijnlijk voor een belangrijk deel om studentenflats of studentenhuizen met gelijkwaardige kamers, waar één huishouden per definitie als hoofdhuishouden is aangemerkt.

**Figuur 4-2:** Huishoudens naar woonsituatie naar leeftijd; 2022; bron: CBS-microbestanden, bewerking ABF



Bij een meer gedetailleerde uitsplitsing naar leeftijd per jaar blijkt dat het aantal huishoudens dat een woning deelt als inwonend huishouden of in een verblijfsobject met een niet-woonfunctie woont, oploopt vanaf 18 jaar tot 22 jaar, om daarna geleidelijk te dalen (Figuur 4-3). Er is duidelijk te zien dat vanaf de leeftijd van 23 à 24 jaar deze woonvorm minder in trek is. De daling in het aandeel zet zich, hier niet afgebeeld, voort bij de oudere leeftijden.

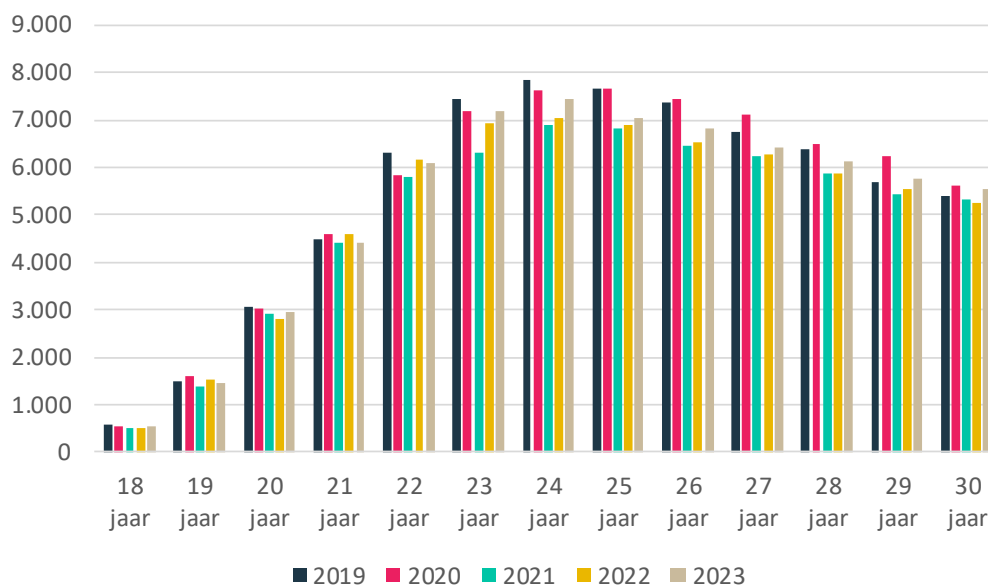
Figuur 4-3: Inwonende huishoudens en huishoudens wonend in verblijfsobject met niet-woonfunctie naar leeftijd 18 t/m 30 jaar, 2019 t/m 2023; bron: CBS-microbestanden; bewerking ABF.



Het aantal hoofdhuishoudens in een gedeelde woning telt in totaal 217.000 huishoudens. Een deel daarvan (29.600) is jonger dan 25 jaar (zie Figuur 4-4) en wordt tot groep A (jonger dan 25 jaar en niet meetellend voor het woningtekort) gerekend. Circa 500 huishoudens van 18 jaar worden al als hoofdhuishoudens aangemerkt. Dit aantal loopt op tot ruim 7.000 huishoudens van 24 jaar, om daarna geleidelijk te dalen. Van de 30-jarige huishoudens zijn er ruim 5.000 als hoofdhuishoudens geïdentificeerd. Aan te nemen is dat een deel van de hoofdhuishoudens van 25 jaar en ouder, die niet meetellen voor het tekort, op vergelijkbare wijze als de inwonende huishoudens wonen en in werkelijkheid wel woningzoekend zijn. Het woningtekort wordt daarmee waarschijnlijk niet onderschat omdat de gedeelde woningen prima als zelfstandige woning te gebruiken zijn als de inwonende huishoudens verhuizen. In hoeverre het in deze leeftijdsgroep nog gaat over minder makkelijk als zelfstandige woning te gebruiken verblijfsobjecten gaat, denk aan studentenflats, is niet duidelijk. In totaal zijn er in 2022 31.100 'hoofdhuishoudens' in de leeftijd 25 tot 30 jaar en 42.600 in de leeftijd 30 tot 40 jaar.



**Figuur 4-4:** Huishoudens die een woning delen maar zijn aangemerkt als hoofdhuishouden naar leeftijd 18 t/m 30 jaar, 2019 t/m 2023; bron: CBS-microbestanden; bewerking ABF.



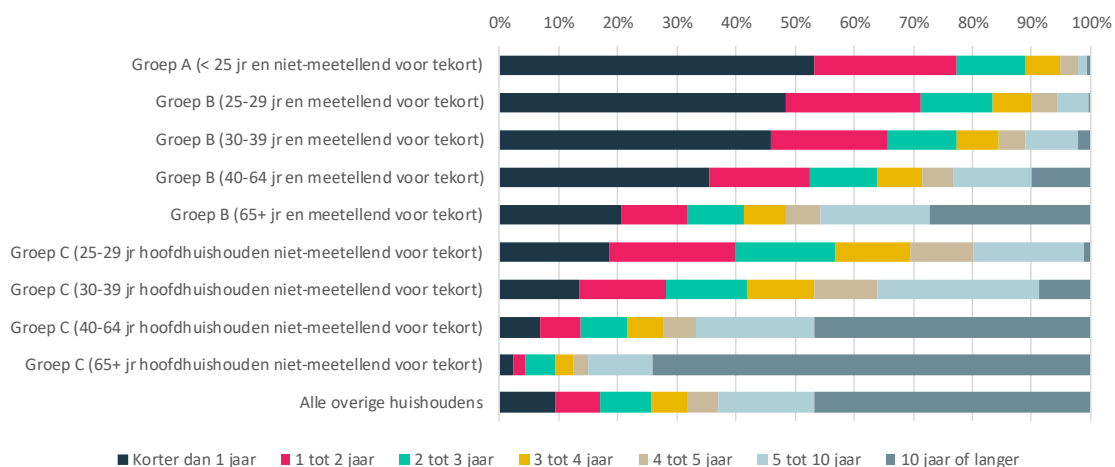
## Woonduur

Beschouwen we de groepen A, B en C naar woonduur<sup>43</sup> dan valt als eerste het verschil op met alle overige huishoudens (zie [Figuur 4-5](#)). Met name voor groep A en B geldt dat de woonduur veel korter is dan die van de overige huishoudens. Groep A, de groep onder 25 jaar die niet meetelt voor het tekort, heeft de kortste woonduur. Ruim 50% woont pas minder dan één jaar op het huidige adres. In Groep B, die meetelt voor het tekort, heeft bijna de helft van de leeftijdsgroepen 25-29 jaar en 30-39 jaar een woonduur van minder dan één jaar. Dit aandeel neemt in de oudere leeftijdsklassen af tot 21% bij de 65-plus huishoudens. Een deel van groep B heeft wel een lange(re) woonduur en is waarschijnlijk niet woningzoekend. Dit aandeel neemt bij stijgende leeftijd toe, maar de omvang van de oudere leeftijdsklassen in groep B is beperkt (zie [Figuur 4-1](#)). In totaal zijn er 121.000 huishoudens in groep B met een woonduur van minder dan één jaar (41% van totaal), 90.000 tussen één en drie jaar (31%) en 83.000 met een woonduur van meer dan drie jaar (28%).

De huishoudens die als hoofdhuishouden in een gedeelde woning zijn aangemerkt (groep C) hebben duidelijk vaker een langere woonduur dan de groep 'inwonende huishoudens' (groep B). Dat is ook logisch: zoals eerder al vermeld wordt primair op basis van woonduur het onderscheid gemaakt tussen groepen B en C. Een op de tien hoofdhuishoudens (18.000) heeft een woonduur van minder dan één jaar en twee op de tien (39.000) hebben een woonduur tussen één en drie jaar. Veruit de grootste groep heeft een woonduur van meer dan drie jaar (130.000 ofwel 70%). Het hoeft overigens niet zo te zijn dat de woning deze gehele periode gedeeld werd. Het gaat hier om de totale woonduur op het adres per huishouden, ongeacht hoelang binnen die periode al sprake is van woningdelen.

<sup>43</sup> Hierbij is er uitsluitend gekeken naar de woonduur van de referentiepersoon van het huishouden.

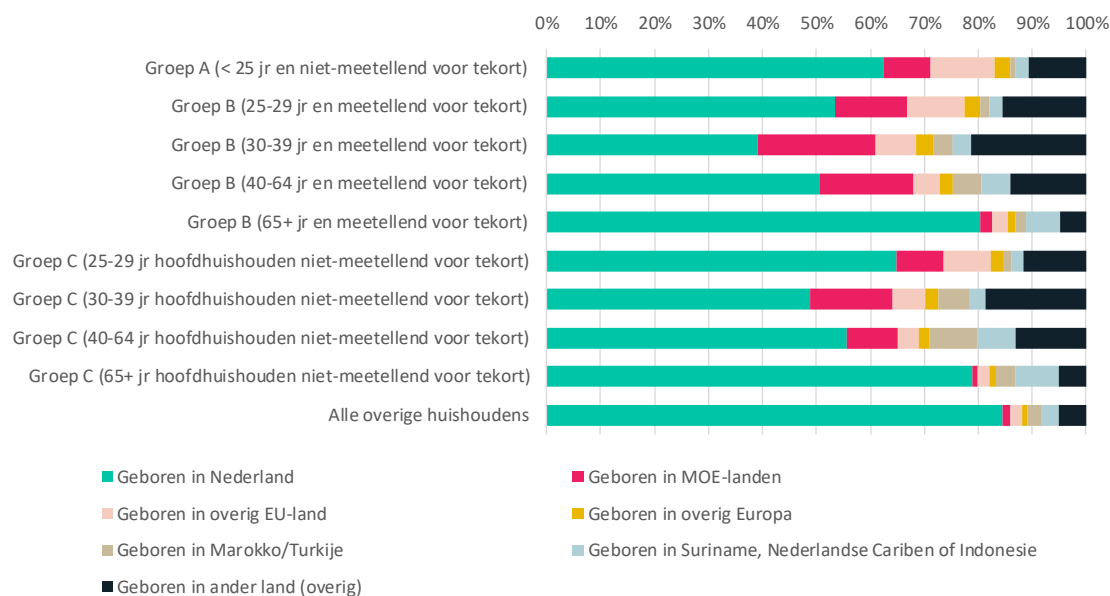
**Figuur 4-5:** Huishoudens naar woonsituatie, leeftijd en woonduur op huidige adres, 2022; bron: CBS-microbestanden; bewerking ABF



### Herkomstland

Een aanzienlijk deel van de bewoners van alternatieve woonvormen is afkomstig uit het buitenland (zie Figuur 4-6). In groep A gaat het om 38% van de huishoudens waar de referentiepersoon in het buitenland is geboren, in groep B 49% en in groep C 41%. Bij alle overige huishoudens is dat aandeel 16%. In groep A is 21% procent geboren in een EU-land niet zijnde Nederland. Deze groep is te verdelen in 9% uit Midden- en Oost-Europese landen (MOE-landen) en 12% uit de overige EU-landen. In groep B is het aandeel MOE-landen 16% en overige EU-landen (7%). In groep C zijn deze aandelen met 9% en 5% iets lager.

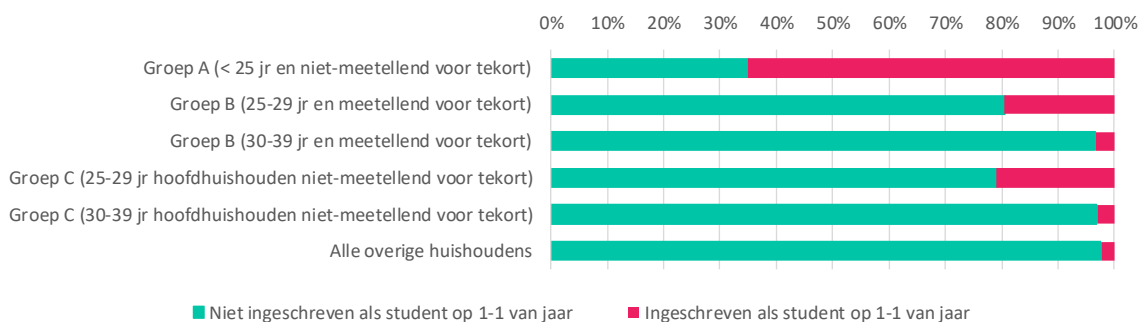
**Figuur 4-6:** Huishoudens naar woonsituatie en herkomst, 2022; bron: CBS-microbestanden; bewerking ABF



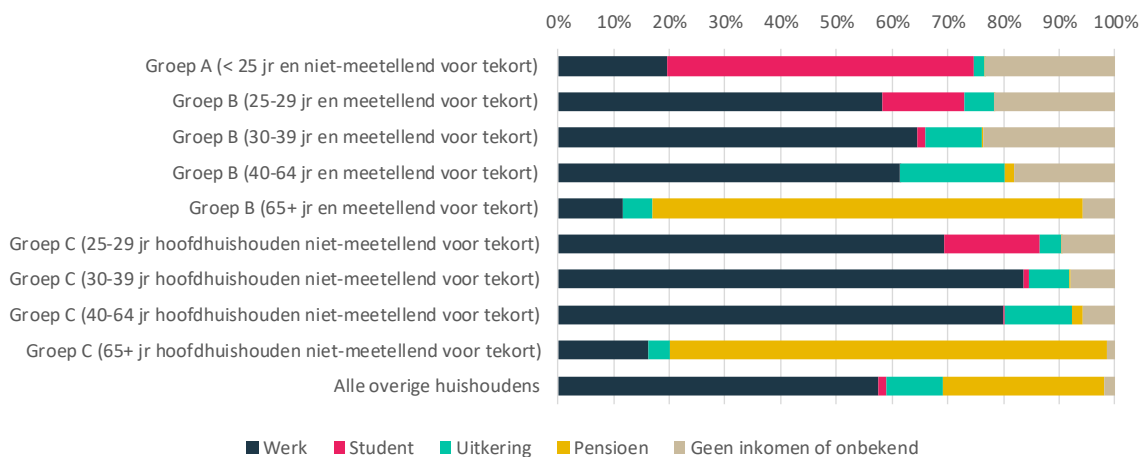
## Inkomensbronnen

Een aanzienlijk deel van de bewoners van alternatieve woonvormen staat ingeschreven als student bij het hoger onderwijs (hbo of wo) of het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). In groep A is het aandeel studenten 65%, in het deel van groep B in de leeftijd 25 t/m 39 jaar 12% en in het deel van groep C met de leeftijd 25 t/m 39 jaar 11%.

**Figuur 4-7:** Huishoudens naar woonsituatie en inschrijving als student bij instelling voor mbo, hbo of wo, 1-1-2022; bron: CBS-microbestanden; bewerking ABF



**Figuur 4-8:** Huishoudens naar woonsituatie en belangrijkste inkomensbron, 1-1-2022; bron: CBS-microbestanden; bewerking ABF

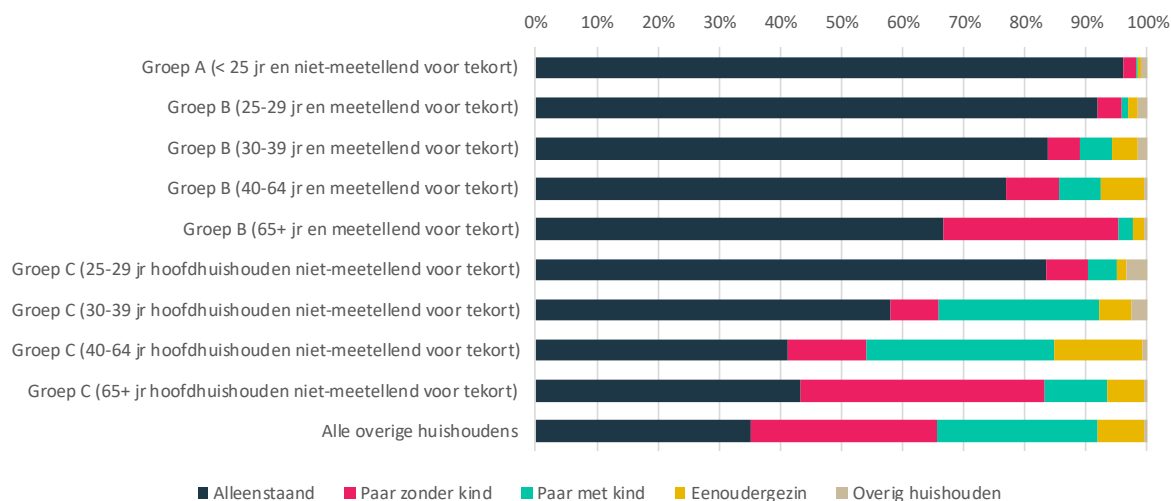


In groep A vormt werk bij 20% de voornaamste inkomensbron, bij de groepen B en C vormt werk de inkomensbron van 57% respectievelijk 70% van de huishoudens (zie [Figuur 4-8](#)). Daarbij dient aangetekend te worden dat in de groepen A en B van een aanzienlijk deel van de huishoudens geen inkomen of inkomensbron bekend is. Een deel van de jonge huishoudens heeft nog nooit belastingaangifte gedaan en daarnaast speelt waarschijnlijk de relatief korte verblijfsduur in Nederland van een deel van deze groepen een rol. De uitkeringsafhankelijkheid is in groep B en C vergelijkbaar met die van alle overige huishoudens.

## Type huishouden

Het merendeel van de huishoudens in alternatieve woonvormen bestaat uit alleenstaanden. In groep A gaat om 95%, in B 83% en ook in C is het grootste deel, 52%, alleenstaand. Groep B, de groep die meetelt voor het woningtekort bestaat voor 4% uit paren met kinderen en 4% eenoudergezinnen. In totaal gaat het om 25.000 huishoudens met kinderen in deze groep.

**Figuur 4-9:** Huishoudens naar woonsituatie, leeftijd en huishoudenssamenstelling, 1-1-2022; bron: CBS-microdata, bewerking: ABF Research



## Verhuis- en woonwensen

Een belangrijk onderdeel van de tekortraming is de aanname dat huishoudens van 25 jaar en ouder die in een gedeelde woning of verblijfsobject zonder woonfunctie wonen allemaal worden beschouwd als 'woningvragers'. In de praktijk zal een deel van groep B – ook voor langere tijd – naar wens wonen en geen verhuiscens hebben. Niet bekend is hoe groot deze groep is. De verhuis- en woonwensen van deze groep kunnen we immers niet precies in beeld brengen. In de CBS-microdata zijn woon- of verhuiscens niet bekend. Op basis van het WoON kan op hoofdlijnen wel een indicatie worden gegeven. Via een combinatie van variabelen kan bij benadering de groep huishoudens worden afgebakend die een woning deelt of in een verblijfsobject met een niet-woonfunctie woont. Met het WoON kan echter bij huishoudens in zelfstandige woningen<sup>44</sup> die aangeven dat er meerdere huishoudens op het adres wonen, het onderscheid tussen 'hoofdhuishouden' (groep C) en 'extra huishoudens' (groep B) niet worden gemaakt, terwijl dat in de microdata wel mogelijk is<sup>45</sup>.

De afgebakende groep (het totaal van de groepen A, B en C) telt in de gewogen uitkomsten van het WoON 2021 in totaal 325.000 huishoudens (2021). Dat zijn er aanzienlijk minder dan de 695.000

<sup>44</sup> En huishoudens in een zelfstandige wooneenheid (HVS=2).

<sup>45</sup> In de microdata wordt het huishouden met de langste woonduur op het adres beschouwd als 'hoofdhuishouden' en het/de overige huishouden(s) als de 'extra huishoudens' die daarmee in een BAR wonen en meetellen voor het tekort als ze minstens 25 jaar oud zijn.

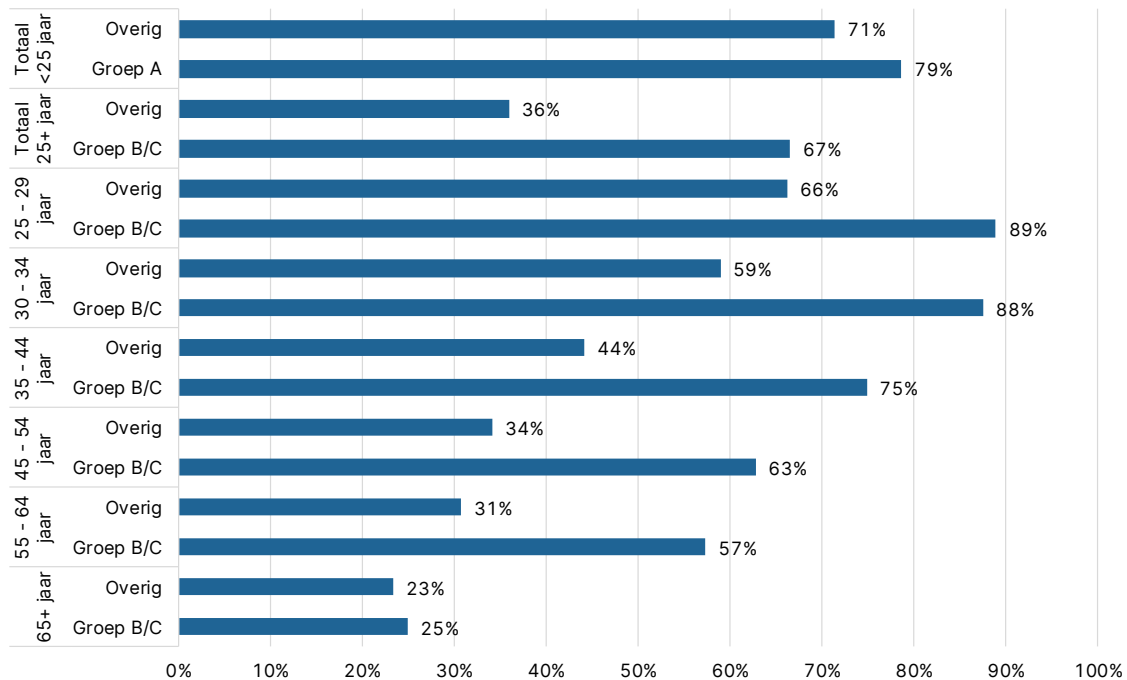
huishoudens die deze groep op basis van de CBS-microbestanden begin 2022 telt. De WoON-uitkomsten moeten daarom als indicatief worden gezien, mede ook omdat de groepen B en C niet te scheiden zijn en met name migranten in gedeelde woningen in het WoON niet goed zijn vertegenwoordigd. Bij deze groep zou woningdelen relatief vaak een acceptabele of gewenste oplossing kunnen zijn.

Huishoudens die aangeven 'misschien' of 'beslist' in de komende twee jaar te willen verhuizen of recent reeds een andere woonruimte hebben gevonden, worden in deze analyses beschouwd als verhuiscapabel.

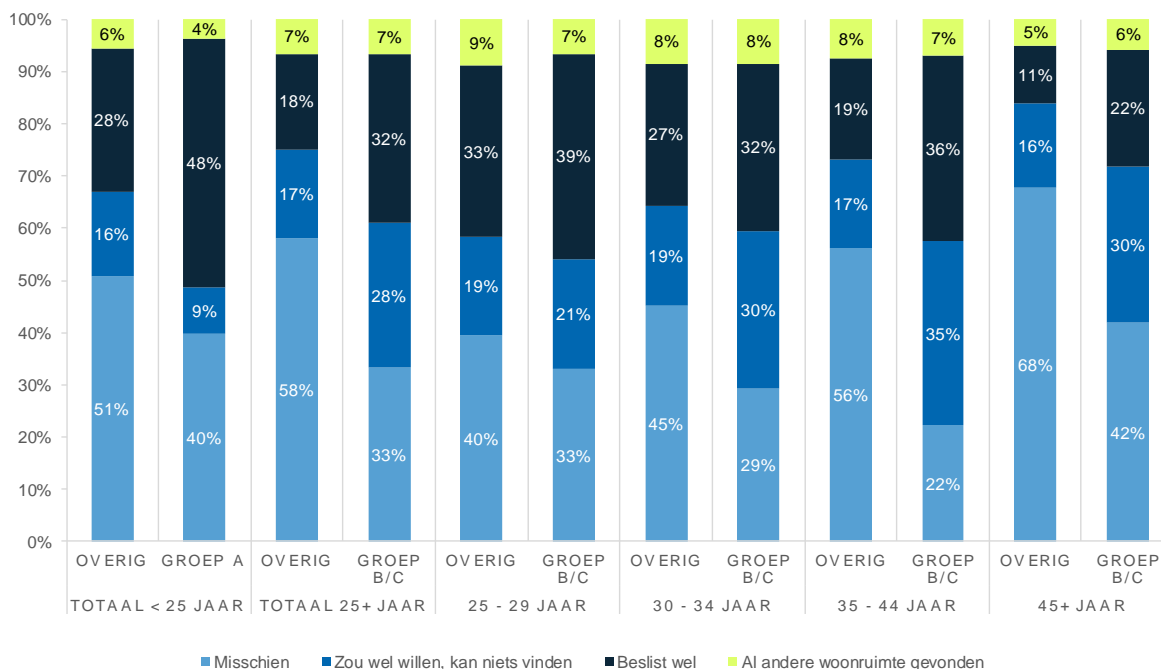
In totaal zijn volgens het WoON 2021 twee op de drie huishoudens van 25 jaar en ouder in een gedeelde woning of in een verblijfsobject met een niet-woonfunctie (hier verder de groep B/C genoemd, verhuiscapabel. Bij de overige huishoudens in dezelfde leeftijdsgroep is dat een op de drie (zie [Figuur 4-10](#)). Het aandeel verhuiscapabelen ligt in bijna elke leeftijdsgroep beduidend hoger in groep B/C dan bij overige huishoudens. Alleen bij 65+ huishoudens is er geen noemenswaardig verschil. Met name in de leeftijdsgroepen 25 tot 30 jaar en 30 tot 35 jaar is de verhuiscapabelheid groot: ca. 90% wil 'misschien' of 'zeker' verhuizen. Net als bij overige huishoudens neemt de verhuiscapabelheid in groep B af met een oplopende leeftijd. Hoe ouder, hoe minder vaak verhuiscapabel. In groep A, de leeftijdsgroep jonger dan 25 jaar die niet meetelt voor het woningtekort, is 79% verhuiscapabel.

Huishoudens in groep B/C zijn niet alleen vaker verhuiscapabel, maar hebben ook vaker een sterke verhuiscapabelheid. Het aandeel verhuiscapabelen dat aangeeft 'beslist' te willen verhuizen of 'te willen verhuizen maar niets te kunnen vinden' is in deze groep duidelijk groter dan bij overige verhuiscapabelen (zie [Figuur 4-11](#)). Huishoudens in de groepen A en B/C hebben in de meeste leeftijdscategorieën meer moeite met het vinden van geschikte en betaalbare woonruimte dan andere huishoudens. Dat hangt samen met hun inkomen: ze zijn vaker alleenstaand en hebben, mede daardoor, vaker een laag inkomen dan andere, verhuiscapabele, huishoudens in dezelfde leeftijdsklasse. Bij elke leeftijdsgroep zijn deze verschillen te zien. De sterkere verhuiscapabelheid onder de groepen A en B/C is ook te zien aan de gewenste verhuistermijn. Verhuiscapabele in deze groepen willen duidelijk vaker op korte termijn – binnen een half jaar of jaar – verhuizen dan overige verhuiscapabele. Ook dit verschil is bij elke leeftijdsgroep te zien. Negen op de tien verhuiscapabele huishoudens in de groep B/C willen verhuizen naar een zelfstandige woning. Dat percentage is gelijk aan overige verhuiscapabele. Ook bij (verhuiscapabele) huishoudens in groep A geeft ruim 90% de voorkeur aan een zelfstandige woning. Van deze groep wil 60% verhuizen naar een huurwoning. Onder overige verhuiscapabele is dat 40%.

Figuur 4-10: Aandeel huishoudens dat verhuiscapabel is, naar leeftijdsklasse; bron: WoON 2021, bewerking ABF



Figuur 4-11: Verhuiscapabele huishoudens naar leeftijd en sterkte verhuiscapabel; bron: WoON 2021, bewerking ABF



**Kritiek EIB<sup>46</sup>**

“... het door onderzoeksbureau ABF berekende ‘woningtekort’ een statistische exercitie is op basis van het huidige aantal woningdelers, die geen goed vertrekpunt biedt om de feitelijke woningbehoefte in termen van aantallen toe te voegen woningen te bepalen. De door ABF gehanteerde benadering van het woningtekort veronderstelt dat ieder huishouden boven de 25 jaar die een woning deelt met een ander huishouden een woning tekortkomt. Dit is inhoudelijk niet te onderbouwen. Zo kan een derde van het woningtekort worden toegeschreven aan arbeidsmigranten voor wie woningdelen een heel rationele en wenselijke oplossing kan zijn. Ook voor huishoudens die een zeer urgente tijdelijke oplossing nodig hebben of die per se op een zeer dure locatie willen wonen, kan woningdelen gedurende een bepaalde periode de voorkeur hebben boven het alleen kopen of huren van een woning elders. De implicatie is dat er altijd woningdelers zullen zijn en dat voor een deel van de volwassen huishoudens dit een evenwichtige situatie vormt in een bepaalde fase. Door dit te veronachtzamen in de berekening van het ‘woningtekort’ wordt de woningvraag overschat.”

**Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050<sup>47</sup>**

De Staatscommissie voegt een nieuw element aan de discussie toe: “Daarbij is het niet zo dat de groei van het aantal huishoudens, als gevolg van migratie, zich één op één naar een stijging van de vraag naar woningen met dezelfde aantallen vertaalt. Dit komt onder andere doordat een aanzienlijk deel van de migranten tijdelijk in Nederland blijft (dat aandeel neemt volgens de WRR naar verwachting toe) en dus tijdelijke huisvesting nodig heeft”.

Uit de analyses is gebleken dat een belangrijk deel van de huishoudens die meetellen voor het woningtekort afkomstig is uit het buitenland en in Nederland werkt. Onderzoeksbureau EIB voert aan dat woningdelen voor arbeidsmigranten een rationele en wenselijke oplossing kan zijn. De Staatscommissie suggereert dat een deel van de migranten ‘tijdelijke’ huisvesting nodig heeft en geen zelfstandige woning. Opgemerkt dient te worden dat migranten die korte tijd (minder dan vier maanden) in Nederland verblijven zich niet (hoeven) in te schrijven in de BRP. Deze groep blijft bij de berekening van het woningtekort, alsook de prognose van de toekomstige woningbehoefte, sowieso buiten beschouwing. Voor arbeidsmigranten en expats die hier wat langer of langere tijd (willen) verblijven geldt dat zij zich (zouden) moeten inschrijven in de BRP. Voor zover ze dat doen worden ze op de gebruikelijk wijze meegenomen in de tekortraming. Het verdient aanbeveling om de woonwensen van arbeidsmigranten en de relatie tussen voorgenomen en daadwerkelijke verblijfsduur te onderzoeken.

<sup>46</sup> Koning, M., N. Spijker en T. Endhoven, Ruimtelijke ordening en bouwlocaties, de potentie van woningbouw in een groene omgeving, EIB, Amsterdam, juni 2021, p. 16

<sup>47</sup> Gematigde groei – Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, 2024, Den Haag.

## Leeftijdsgrens 25 jaar en ouder

De in de tekortraming gehanteerde leeftijdsgrens van 25 jaar en ouder is via analyses en expert judgement tot stand gekomen. Gevoeligheidsanalyses laten zien dat verhoging van de leeftijdsgrens met één jaar leidt tot een statistisch woningtekort dat 20.000 lager is. Verlaging van de leeftijdsgrens met één jaar leidt tot een statistisch woningtekort dat 28.000 hoger is dan bij de grens van 25 jaar.

Uit de analyses van het WoON 2021, die als indicatief moeten worden beschouwd, blijkt dat huishoudens in de groep B/C in elke leeftijdsgroep duidelijk vaker op zoek zijn naar een zelfstandige woning dan andere huishoudens. Met name jonge huishoudens tot 35 jaar in deze groep hebben heel vaak een verhuiscens. Aan de andere kant geeft een derde van de huishoudens in de groep B/C aan géén verhuiscens te hebben. Aangezien alleen groep B meetelt voor het woningtekort en het daarbij gaat om de inwonende huishoudens zal het aandeel niet verhuisceneigd in groep B lager zijn dan in groep C. In groep A, de groep jonger dan 25 jaar die niet meetelt voor het tekort, is de verhuisceneigheid groot en 90% van deze woningzoekers geeft aan op zoek te zijn naar een zelfstandige woning. Als we deze percentages toepassen op de omvang van de groepen A en B zijn de indicaties dat er in groep A circa 128.000 huishoudens op zoek zijn naar een zelfstandige woning en dat er andersom in groep B circa 98.000 huishoudens aangeven tevreden te zijn met hun huidige woonsituatie. Door de ondervertegenwoordiging van arbeidsmigranten in WoON wordt de omvang van de laatste groep mogelijk onderschat.

Het onderscheid tussen woningzoekende en niet-woningzoekende huishoudens in alternatieve woonvormen wordt hiermee bevestigd. De analyses geven geen aanleiding om de leeftijdsgrens van 25 jaar en ouder aan te passen. De indicatieve analyse laat zien dat beide groepen bij deze leeftijdsgrens ongeveer in evenwicht zijn. Een nieuw inzicht is het gegeven dat het profiel van groep C, de hoofdhuishoudens die niet meetellen voor het woningtekort, voor een belangrijk deel overeenkomt met het profiel van de groep die wel meetelt voor het woningtekort (groep B). Het is aannemelijk dat een relevant deel van deze groep wel degelijk op zoek is naar een zelfstandige woning, terwijl deze groep in de tekortraming niet wordt meegenomen (omdat bij verhuizing van alle woningdelende huishoudens in een woning er een zelfstandige woning vrijkomt).

## 4.3 Starters op de woningmarkt

In de tekortraming is er voor gekozen om de vraag van woningzoekende (semi-)starters naar zelfstandige woningen te benaderen door uit te gaan van de verwachte toename volgens de Primos-prognose van het aantal particuliere huishoudens in het "lopende" jaar. Sinds 2018 is dit aantal opgelopen van 70.000 naar 117.000 huishoudens in 2023. Een belangrijk deel van de starters op de Nederlandse woningmarkt zijn tegenwoordig afkomstig uit het buitenland. Tijdens de coronapandemie liep de verwachte huishoudensgroei in reactie op de tijdelijk dalende immigratie terug tot 62.000 huishoudens in 2021.





De verwachte huishoudensgroei in het lopende jaar wordt voor een belangrijk deel bepaald door de verwachte bevolkingsgroei naar leeftijd en geslacht zoals die door het CBS wordt gepubliceerd. Daarnaast moet er echter ook rekening gehouden worden met het vormen en opheffen van huishoudens door de reeds aanwezige bevolking. Dit zogeheten huishoudvormende gedrag wordt uitgedrukt in de zogenoemde 'overgangskansen' tussen huishoudposities, bijvoorbeeld de kans om van 'thuiswonend kind' de overgang te maken naar 'alleenstaand' of de kans om als 'lid van een institutioneel huishouden' de overgang te maken naar 'partner in paar zonder kind'. De overgangskansen worden berekend op basis van door het CBS geleverde realisatiecijfers over de afgelopen jaren. Deze trendmatig bepaalde overgangskansen worden beïnvloed door de mogelijkheden op de woningmarkt, zoals de omvang van het betaalbare aanbod. Het is voorstelbaar dat het beperkte betaalbare woningaanbod ertoe leidt dat er minder thuiswonenden het huis uit gaan dan anders het geval was geweest. In dat geval wordt in de tekortraming de vraag vanuit thuiswonenden onderschat. Iets vergelijkbaars kan gelden voor semi-starters en immigranten. In deze paragraaf onderzoeken we in hoeverre dit mogelijk het geval is voor starters uit het ouderlijk huis. Deze vorm van starten is te onderzoeken via trends in de ontwikkeling van het uit huis gaan van kinderen middels realisatiecijfers. Daarnaast is de verhuiscens van thuiswonende kinderen bekend via het WoON.

De overige vormen van huishoudensvorming en -opheffing lenen zich niet voor een dergelijke analyse. Scheiden is niet of minder voorzienbaar en data met betrekking tot voorgenomen immigratie naar Nederland ontbreken. Immigranten vormen overigens een steeds belangrijker deel van de woningvraag. In de afgelopen jaren is de bevolkingsgroei vrijwel uitsluitend nog het gevolg van een positief buitenlands migratiesaldo. Dat betekent dat het aantal woningzoekenden vanuit het buitenland relatief gezien meer dan voorheen voor druk op de woningmarkt zorgen. Een andere vorm van starten is het (willen) verlaten van een instelling om in een zelfstandige woning te gaan wonen. Het gaat dan om mensen die een zorginstelling, asielzoekerscentrum, opvang etc. willen verlaten. Over de omvang van deze groepen is, met uitzondering van statushouders dat nog in een AZC woont, weinig bekend.

In de periode september 2021 – september 2022 is het aantal statushouders in AZC's opgelopen van 10.500 naar 17.000<sup>48</sup>. De statushouders die gehuisvest worden buiten de opvang bestonden de afgelopen jaren steeds meer uit thuiswonende kinderen. De huishoudgrootte van de statushouders die in 2021 buiten de asielopvang werden gehuisvest is in de eerste maand na vertrek uit de opvang gemiddeld 3,3 personen<sup>49</sup>. Bekend is dat de doorstroming van statushouders uit AZC's naar woningen de afgelopen jaren is gaan stokken en dat via gemeentelijke taakstellingen getracht wordt de doorstroming op gang te houden.

<sup>48</sup> Adviesraad Migratie (ACVZ), Een huis voor statushouders, Den Haag, 2022

<sup>49</sup> Zie: <https://longreads.cbs.nl/asielenintegratie-2023/statushouders-huisvesting-en-integratie/>



### 4.3.1 Ontwikkeling aandeel (nog) thuiswonende (jong)volwassenen

In het eerste decennium van deze eeuw is het aandeel thuiswonend in de leeftijdsgroep 18 t/m 24-jaar gedaald van 59,0% in 2000 naar 58,3% in 2010. Vanaf 2010 loopt het aandeel sterk op tot 65,8% in 2021, om daarna te dalen tot 65,2% in 2023. Naast het in deze periode oplopende woningtekort speelt ook de afschaffing van de basisbeurs in 2015 hierin een rol. De toename heeft ook betrekking op niet-studenten, gezien de sterke toename van het aandeel thuiswonend in oudere leeftijdsgroepen. Sinds 2010 is het aandeel thuiswonend onder 25 t/m 29-jarigen toegenomen van 15,2% in 2010 tot 20,2% in 2023. Bij de 30 t/m 34 jarigen is er een stijging met 1,7%-punt. De hier gepresenteerde cijfers betreffen de bevolking in particuliere huishoudens en zijn inclusief internationale studenten. Deze laatste groep is sterk in omvang toegenomen en is vrijwel in zijn geheel uitwonend. In 2010 waren er 48.000 internationale studenten, in 2023 zijn dat er 122.000<sup>50</sup>. Zij vormen in 2023 circa 7,5% van de uitwonenden in de leeftijdsgroep 18 t/m 29 jaar. Analyses waarbij internationale studenten worden uitgesloten laten dan ook een nog hogere toename van het aandeel thuiswonend zien<sup>51</sup>. Anderzijds is bekend dat een deel van jongvolwassenen die het ouderlijk huis hebben verlaten zich nog niet bij de gemeente in hun nieuwe woonplaats hebben ingeschreven. Sinds de invoering van het leenstelsel is dit aantal toegenomen omdat het niet-inschrijven voor een grote groep studenten geen consequenties heeft voor de hoogte van de studiefinanciering. In ramingen die ABF maakt ten behoeve van de Landelijke Monitor Studentenhuisvesting wordt op basis van antwoorden op enquêtevragen het aantal studenten dat zich nog niet in de nieuwe woonplaats heeft ingeschreven in 2023 op 33.000 geraamd.

De jaarlijkse mutatiecijfers van het aandeel thuiswonende (jong)volwassenen (Tabel 4.2) laten zien dat naast het sinds 2008 oplopende woningtekort, ook het overheidsbeleid ten aanzien van studenten een belangrijke rol in de ontwikkeling van het uit huis gaan van kinderen speelt. In 2006 werd het voor studentenhuisvesting mogelijk 'campuscontracten' af te sluiten, waarbij het huurcontract een half jaar na het stoppen of beëindigen van een studie wordt opgezegd. Een aantal jaren later worden steeds meer afstudeerders die wonen in huisvesting speciaal voor studenten geconfronteerd met een aflopend huurcontract. Dit loopt samen met een vanaf 2008 verkrappende woningmarkt. Vanaf 2009 is er een relatief hoge toename van het aandeel thuiswonend (zie Tabel 4.2). Het CBS meldt ook dat het aantal zogeheten 'boemerangkinderen' in deze jaren sterk oploopt<sup>52</sup>.

In 2015 wordt de basisbeurs afgeschaft. Dat heeft tot gevolg dat, afgeschrikt door hoge huurprijzen en het vooruitzicht schulden te maken, vooral het aandeel hbo-studenten dat thuis woont sterk toeneemt. In de tabel is duidelijk te zien dat 18- en 19-jarigen in 2015 ook ouder wordend meer dan

<sup>50</sup> <https://www.nuffic.nl/en/subjects/facts-and-figures/countries-of-origin>

<sup>51</sup> Van den Berg, L., K. van Houdt en R. van Gaalen, De groeiende groep thuiswonende jongvolwassenen, Statistische Trends, CBS, Den Haag, 2023;

<sup>52</sup> CBS nieuwsbericht, Meer boemerangkinderen, 12 mei 2016

Tabel 4.2: Jaarlijkse mutatie aandeel thuiswonend 18 t/m 34-jarigen, 2000 t/m 2022 (%-punt)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
18 jaar	-0,3	-0,1	-0,9	-0,1	0,5	0,3	-0,1	0,1	0,4	0,2	0,5	0,5	0,1	-0,7	-0,2	2,3	0,6	0,0	0,4	0,2	-0,1	-0,5	-0,5
19 jaar	-0,2	0,1	-1,3	-1,1	0,2	0,1	0,2	-0,2	0,0	0,4	0,7	0,5	0,1	-0,5	-0,7	1,8	2,4	0,6	0,6	0,3	0,3	-1,0	-0,5
20 jaar	0,4	0,1	-0,9	-1,4	-0,3	-0,1	0,3	0,0	-0,4	-0,1	1,2	0,9	0,3	-0,2	-0,6	0,5	1,9	2,4	1,2	0,7	0,4	-0,7	-0,5
21 jaar	0,2	0,6	-1,1	-1,0	-0,4	-0,3	0,1	0,2	0,0	-0,3	0,6	1,4	0,8	0,3	-0,2	0,1	0,6	1,9	2,2	1,2	0,6	-0,5	0,1
22 jaar	0,3	0,7	-0,4	-0,9	-0,2	-0,5	-0,1	0,3	0,0	0,4	0,3	1,3	1,1	0,7	0,4	0,0	0,4	0,5	1,9	1,6	0,9	-0,3	0,3
23 jaar	-0,2	0,3	0,2	-0,3	-0,4	-0,1	-0,4	0,0	0,2	0,3	0,9	0,7	1,1	1,1	0,7	0,3	0,1	0,3	0,9	1,5	0,9	0,0	1,0
24 jaar	0,4	0,0	0,1	0,3	0,0	-0,1	-0,2	-0,5	-0,2	0,5	0,8	1,0	0,7	1,2	0,9	0,3	0,3	0,0	0,8	0,9	0,9	-0,1	1,3
25 jaar	-0,1	0,5	-0,3	0,3	0,4	-0,1	0,0	-0,3	-0,5	0,2	0,6	1,0	0,8	0,9	0,8	0,8	0,2	0,2	0,3	0,7	0,5	0,0	1,0
26 jaar	0,3	0,0	0,2	0,1	0,2	0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	0,5	0,7	0,6	1,0	0,6	0,5	0,4	0,2	0,3	0,3	0,4	-0,3	0,8
27 jaar	0,0	0,3	-0,3	0,3	0,1	0,0	0,2	-0,1	-0,2	0,0	0,1	0,6	0,4	0,8	0,7	0,3	0,5	0,2	0,2	0,4	0,2	-0,2	0,4
28 jaar	0,3	-0,1	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,7	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	-0,3	0,4
29 jaar	0,1	0,1	0,0	0,2	-0,1	0,3	-0,2	-0,1	0,2	-0,1	0,1	0,2	0,1	0,3	0,5	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,0	0,2
30 jaar	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	-0,1	0,1	-0,2	-0,1	0,3	0,1	0,0	0,2	0,2	0,3	0,4	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	-0,1	0,4
31 jaar	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,2	0,1	0,3	0,0	0,1	0,3	0,1	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,3	-0,1	0,3
32 jaar	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,1	-0,2	0,2	0,2	0,0	0,1	0,3	0,0	0,1	0,3	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0
33 jaar	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,0	0,1	0,3	0,0	0,1	0,0	0,1
34 jaar	0,1	0,0	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1

voorgaande 'jaargangen' thuis blijven wonen. Ondanks de relatieve daling van het aantal uitwonende studenten blijft er overigens een tekort aan studentenhuisvesting bestaan<sup>53</sup>.

Van den Berg, Van Houdt en Van Gaalen (2023) constateren dat de toename in thuis blijven wonen ook te zien is onder andere groepen jongvolwassenen: werkenden en mbo-studenten<sup>54</sup>. Gemiddeld genomen blijkt dat steeds meer thuiswonenden werkend zijn<sup>55</sup>. Een aanzienlijk aandeel (18 procent) van de thuiswonenden in de leeftijd 18 t/m 30 jaar heeft in 2021 zelfs al een vast arbeidscontract.

In 2021 is het aandeel thuiswonende (jong)volwassenen voor het eerst in jaren afgenomen. Als gevolg van corona was er tijdelijk een lagere immigratie en een beperkte verruiming van de woningmarkt. Voor 2022 is het beeld gemixt. Bij de 18 t/m 20-jarigen neemt het aandeel thuiswonend verder af. Mogelijk hangt dit samen met gewenning aan het leenstelsel, de aangekondigde herinvoering van de basisbeurs in 2023 en/of de uitvoering van plannen voor meer studentenhuisvesting. In de leeftijds-categorieën vanaf 21 jaar is het aandeel thuiswonend in 2022 over de hele linie verder toegenomen.

Om een indruk te krijgen van het aantal (jong)volwassenen dat mogelijk als gevolg van het woningtekort (nog) thuis woont kan het verschil berekend worden tussen het daadwerkelijk aantal thuiswonenden in 2023 en het aantal dat in 2023 thuis zou wonen als het aandeel thuiswonend uit 2010 wordt toegepast op de bevolking in 2023. Voor de 18 t/m 39-jarigen bedraagt het verschil 201.000 personen, waarvan 118.000 in de leeftijd 18 t/m 24 jaar en 83.000 in de leeftijd 25 t/m 39 jaar. Bij de groep 40 jaar en ouder bedraagt het verschil 14.000 personen. Bij deze cijfers dient opgemerkt te worden dat er geen rekening wordt gehouden met het effect van de toename van het aantal buitenlandse studenten en de studenten die zich niet hebben ingeschreven in hun nieuwe woonplaats.

<sup>53</sup> Zie diverse jaargangen van de Landelijke Monitor Studentenhuisvesting

<sup>54</sup> Van den Berg, L., K. van Houdt en R. van Gaalen, De groeiende groep thuiswonende jongvolwassenen, Statistische Trends, CBS, Den Haag, 2023

<sup>55</sup> Studenten die naast hun studie werken zijn als studenten gecategoriseerd

Bij deze vergelijking dient opgemerkt te worden dat de samenstelling van de bevolking in 2023 op tal van kenmerken afwijkt van die in 2010. Daarnaast speelt een rol dat we leven in turbulente tijden en dat er grote technologische en sociaal-maatschappelijke veranderingen plaatsvinden. Van den Berg wijst er op dat jongeren steeds later volwassen worden en dat ouders die dat kunnen vaker als vangnet fungeren<sup>56</sup>. Langer thuis blijven wonen of opnieuw thuis gaan wonen is mogelijk meer ingeburgerd geraakt. De omvang van de latente vraag naar zelfstandige woningen is onduidelijk. In de volgende paragraaf wordt nagegaan wat er op basis van de reeks WoonOnderzoek Nederland bekend is over de vraag van thuiswonende kinderen naar zelfstandige woningen.

### 4.3.2 Starters vanuit ouderlijk huis

Op basis van het WoON 2021 kan gesteld worden dat 56% van alle thuiswonende 18-plussers 'misschien' of 'zeker' in de komende twee jaar binnen Nederland uit huis te wil gaan. Dat kan een gewenste verhuizing naar een zelfstandige of onzelfstandige woning zijn. In totaal zijn er 1,4 miljoen thuiswonende 18-plussers, waarvan er 791.000 aangeven binnen twee jaar het ouderlijk huis te willen verlaten. Het aantal thuiswonenden met een 'zekere' verhuismens<sup>57</sup> wordt op 443.000 personen geraamd, ofwel 32% van het totaal aantal thuiswonenden 18-plussers (zie Tabel 4.3). In eerdere WoON-onderzoeken in 2015 en 2018 bedraagt dit percentage ca. 30%. Ten opzichte van eerdere jaren is met name het aantal personen gestegen dat aangeeft 'wel te willen verhuizen maar niks te kunnen vinden'. In WoON 2012 gaf 4% van de thuiswonende 18-plussers dit antwoord, in 2021 is dat gestegen

Tabel 4.3: Thuiswonende 18+ personen naar verhuismens voor de komende twee jaar; bron: WoON 2012 t/m 2021, bewerking ABF

	WoON 2012	WoON 2015	WoON 2018	WoON 2021
Totaal aantal 18+ thuiswonend (personen)	1.168.000	1.207.000	1.292.000	1.395.000
Waarvan wens om binnen Nederland uit huis te gaan*				
Totaal	526.000	660.000	724.000	791.000
Naar sterkte verhuismens:				
Eventueel wel, misschien	209.000	286.000	335.000	348.000
Zou wel willen, kan niets vinden	50.000	55.000	83.000	152.000
Beslist wel	221.000	265.000	238.000	223.000
Ik heb reeds andere woonruimte gevonden	42.000	48.000	59.000	61.000
Als percentage van alle 18+ thuiswonenden:				
Eventueel wel, misschien	18%	24%	26%	25%
Zou wel willen, kan niets vinden	4%	5%	6%	11%
Beslist wel	19%	22%	18%	16%
Ik heb reeds andere woonruimte gevonden	4%	4%	5%	4%
Totaal	45%	54%	55%	56%

\* Exclusief personen die naar buitenland willen verhuizen

<sup>56</sup> Van den Berg, L., Later volwassen worden, luxe of noodzaak?, <https://www.socialevraagstukken.nl/later-volwassen-worden-luxe-of-noodzaak/>, 7 maart 2023

<sup>57</sup> Optelsom van categorieën 'Zou wel willen, kan niets vinden', 'Beslist wel' en 'Ik heb reeds andere woonruimte gevonden' en de (kleine) categorie personen die niet willen verhuizen maar wel verwachten binnen twee jaar te moeten verhuizen. Deze 'gedwongen verhuizers' worden in deze paragraaf wel meegeteld bij het totaal aantal personen/huishoudens met een verhuismens (totaal en 'zekere' verhuismens) maar – vanwege de kleine aantallen – niet apart in de tabellen weergegeven.

naar 11%. Het is dus lastiger geworden voor thuiswonenden om een geschikte betaalbare woonruimte te vinden en het huis uit te gaan. Uit de cijfers blijkt ook dat hoe ouder, hoe vaker thuiswonenden de wens hebben om uit huis te gaan.

## Van personen naar huishoudens

Een deel van de thuiswonenden met een verhuiscens wil gaan samenwonen. De vraag naar woningen is daarom kleiner dan het aantal personen dat uit huis wil gaan. De thuiswonende 18-plussers met een verhuiscens vormen (na de verhuizing) volgens het WoON2021 in totaal 638.000 huishoudens. Hiervan geeft ruim de helft (55%) aan een 'zekere' verhuiscens te hebben (zie Tabel 4.4).

Driekwart van de huishoudens zullen (na verhuizing) een eenpersoonshuishouden zijn en een kwart is van plan een paar of gezin te vormen. Negen op de tien van deze verhuiscensgeneigde huishoudens zijn op zoek naar een zelfstandige woning en één op de tien is op zoek naar een wooneenheid of andersoortige woonruimte. Er bestaat dus volgens WoON 2021, alsook in eerdere WoON-versies, onder thuiswonenden een sterke voorkeur voor een zelfstandige woning.

**Tabel 4.4:** Thuiswonende 18+'ers: verhuiscensen komende twee jaar uitgedrukt in aantallen huishoudens, naar sterkte verhuiscens, gewenste woonsituatie en type huishouden na verhuizing; bron: WoON 2012 t/m 2021, bewerking ABF

	WoON 2012	WoON 2015	WoON 2018	WoON 2021
Vanuit thuiswonenden 18+: totaal aantal verhuiscensgeneigde huishoudens dat wil verhuizen naar zelfstandige of onzelfstandige woonruimte	420.000	523.000	576.000	638.000
Naar sterkte verhuiscens:				
Eventueel wel, misschien	171.000	228.000	269.000	283.000
Zou wel willen, kan niets vinden	40.000	45.000	67.000	128.000
Beslist wel	176.000	211.000	191.000	180.000
Ik heb reeds andere woonruimte gevonden	29.000	34.000	43.000	41.000
Eventueel wel, misschien	41%	44%	47%	44%
Zou wel willen, kan niets vinden	10%	9%	12%	20%
Beslist wel	42%	40%	33%	28%
Ik heb reeds andere woonruimte gevonden	7%	7%	7%	6%
Naar gewenste woonsituatie:				
Woning	371.000	476.000	516.000	577.000
Wooneenheid of BAR	50.000	46.000	60.000	60.000
Woning	88%	91%	90%	91%
Wooneenheid of BAR	12%	9%	10%	9%
Naar type huishouden na verhuizing:				
Alleenstaand	307.000	377.000	423.000	481.000
Paar of gezin	113.000	146.000	154.000	157.000
Alleenstaand	73%	72%	73%	75%
Paar of gezin	27%	28%	27%	25%

Opmerkelijk is wel dat uit het onderzoek WiMRA 2021<sup>58</sup> blijkt dat zeker een kwart van de thuiswonende jongeren die in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) wonen en binnen twee jaar uit huis willen gaan<sup>59</sup>, een voorkeur heeft voor het huren van een kamer met gedeelde voorzieningen of het delen van een woning. Volgens WoON 2021 ligt de voorkeur voor dergelijke woonvormen onder thuiswonenden in de MRA met circa 10% duidelijk lager (en gelijk aan het landelijke niveau in de tabel). Mogelijk is de voorkeur van thuiswonende personen voor een alternatieve woonvorm groter dan uit het WoON blijkt.

Nagenoeg alle verhuiscapabele huishoudens op zoek naar een zelfstandige woning geven aan dat ze naar een lege woning willen/gaan verhuizen. Slechts een kleine groep (2%) zegt bij iemand te zullen intrekken. Deze laatste huishoudens oefenen dus (voorlopig) geen vraag uit op de woningmarkt.

### **Thuiswonenden: van vraag naar zelfstandige woningen naar actieve vraag**

Lang niet alle thuiswonenden met een verhuiscapabiliteit zijn ook daadwerkelijk (al) actief op zoek. In totaal zijn er vanuit thuiswonende 18-plussers ruim 300.000 verhuiscapabele huishoudens die willen verhuizen ('misschien' of 'zeker') naar een zelfstandige woning én al minstens één zoekactie hebben ondernomen of al een woning hebben gevonden (zie Tabel 4.5). Kijken we binnen deze groep alleen naar de verhuiscapablen met een 'zekere' verhuiscapabiliteit<sup>60</sup> voor de komende twee jaar dan resteert er een groep van 226.000 actief zoekende huishoudens. Van deze groep willen 132.000 huishoudens binnen één jaar verhuizen<sup>61</sup>. De rest geeft aan over een tot twee jaar te willen verhuizen of het nog niet te weten.

Samenvattend betekent dit dat er volgens het WoON 2021 791.000 thuiswonende 18-plussers met een verhuiscapabiliteit ('misschien' of 'zeker') zijn voor de komende twee jaar. Van deze groep hebben 443.000 personen een 'zekere' verhuiscapabiliteit. Omgerekend naar huishoudens en na aftrek van verhuiscapablen die naar een onzelfstandige woning willen verhuizen of bij iemand gaan intrekken, resterend er 315.000 huishoudens met een 'zekere' verhuiscapabiliteit die een woningvraag uitoefenen. Kijken we dan uitsluitend naar actieve zoekers, dan zijn er 226.000 woningzoekers. Van deze groep willen 132.000 huishoudens binnen één jaar verhuizen. Thuiswonende 18-plussers vormen dus een actieve woningvraag (binnen één jaar) van in totaal 132.000 huishoudens. Dat aantal is toegenomen ten opzichte van 2018 en 2015. In vergelijking met 2018 gaat het om een groei van 15%.

<sup>58</sup> Het onderzoek "Wonen in de Metropoolregio Amsterdam" (WiMRA) 2021, te vinden via <https://www.metropoolregioamsterdam.nl/wimra-2021/>

<sup>59</sup> Het grootste deel van deze thuiswonenden wil uit huis gaan binnen de MRA (65%). De rest wil verhuizen naar een gemeente buiten de MRA of heeft (nog) geen voorkeur.

<sup>60</sup> Zoals eerder al aangegeven gaat het dan om de optelsom van de categorieën 'Zou wel willen, kan niets vinden', 'Beslist wel' en 'Ik heb reeds andere woonruimte gevonden'. (Gedwongen verhuizers worden bij vragers in de markt wel weer buiten beschouwing gelaten, conform de definitie van 'vragers in de markt' in het WoON).

<sup>61</sup> Optelsom van 80.000 (binnen een half jaar) + 52.000 (over een half jaar tot een jaar) = 132.000 huishoudens die binnen één jaar willen verhuizen.

Tabel 4.5: Thuiswonende 18+'ers: verhuishwensen komende twee jaar uitgedrukt in aantallen huishoudens, naar sterkte verhuishwens en verhuistermijn; bron: WoON 2012 t/m 2021, bewerking ABF

	WoON 2012	WoON 2015	WoON 2018	WoON 2021
Vanuit thuiswonenden 18+: totaal aantal <u>actief zoekende</u> verhuisgeneigde huishoudens dat wil verhuizen naar zelfstandige woning	201.000	235.000	243.000	303.000
Naar sterkte verhuishwens:				
Eventueel wel, misschien	45.000	62.000	59.000	77.000
Zou wel willen, kan niets vinden	31.000	31.000	43.000	86.000
Beslist wel	101.000	116.000	106.000	108.000
Ik heb reeds andere huisvesting/woning gevonden	25.000	26.000	35.000	33.000
Eventueel wel, misschien	22%	26%	24%	25%
Zou wel willen, kan niets vinden	15%	13%	18%	28%
Beslist wel	50%	49%	43%	35%
Ik heb reeds andere huisvesting/woning gevonden	12%	11%	14%	11%
Vanuit thuiswonenden 18+: totaal <u>actief zoekende</u> verhuisgeneigde huishoudens dat wil verhuizen naar zelfstandige woning en een 'zekere' verhuishwens heeft	157.000	173.000	184.000	226.000
Naar verwachte of gewenste verhuistermijn:				
Binnen een half jaar	66.000	63.000	68.000	80.000
Over een half jaar tot een jaar	47.000	44.000	47.000	52.000
Over 1 tot 2 jaar	44.000	41.000	39.000	53.000
Weet niet*	0	26.000	30.000	41.000
Naar verwachte of gewenste verhuistermijn:				
Binnen een half jaar	42%	37%	37%	35%
Over een half jaar tot een jaar	30%	25%	26%	23%
Over 1 tot 2 jaar	28%	23%	21%	24%
Weet niet*	0%	15%	16%	18%

\*In WoON 2012 bestond deze categorie niet

Tabel 4.6: Thuiswonende 18+'ers: samenvattende tabel verhuishwensen en woningvraag; bron: WoON 2012 t/m 2021, bewerking ABF

	WoON 2012	WoON 2015	WoON 2018	WoON 2021
Totaal aantal 18+ thuiswonend	1.168.000	1.207.000	1.292.000	1.395.000
<b>Personen</b>				
Waarvan 'misschien' of 'zeker' verhuishwens om binnen Nederland uit huis te gaan	526.000	660.000	724.000	791.000
Waarvan 'zeker' verhuishwens om binnen Nederland uit huis te gaan	316.000	374.000	388.000	443.000
<b>Huishoudens ('zekere' verhuishwens)</b>				
Idem, vertaald naar huishoudens	248.000	294.000	307.000	354.000
Waarvan voorkeur voor zelfstandige woning	221.000	263.000	278.000	323.000
Waarvan verhuizen naar lege woning	217.000	255.000	270.000	315.000
<b>Woningvraag ('zekere' verhuishwens)</b>				
Waarvan actief op zoek (minstens één actie ondernomen)	157.000	173.000	184.000	226.000
Waarvan gewenste verhuistermijn binnen één jaar*	nb	107.000	115.000	132.000

\*Omdat de antwoordcategorie "Weet niet" in WoON 2012 nog niet bestond is deze uitsplitsing in WoON 2012 niet goed te maken

## Thuiswonenden: wens versus realisatie

Het WoON biedt niet alleen inzicht in de verhuiscwensen van thuiswonenden, voor de komende twee jaar, maar ook in de gerealiseerde verhuizingen in de twee jaar voorafgaand aan de enquête. Wens en realisatie kunnen globaal tegen elkaar afgezet worden. Let wel: het gaat niet om dezelfde groepen, er worden bij elk WoON immers andere respondenten ondervraagd. Er kan dan ook niet worden berekend welk deel van de thuiswonenden met een verhuiscwens erin is geslaagd om te verhuizen. Bovendien kan bij sommige personen de in de enquête opgegeven verhuiscwens na verloop van tijd weer verdwijnen. Wel kan globaal worden aangegeven hoe de twee groepen, wens en realisatie, zich qua omvang tot elkaar verhouden en welke trends in de tijd er daarbij zijn.

**Tabel 4.7:** Gerealiseerde verhuizingen (twee jaar voorafgaand aan enquête) en gewenste verhuizingen (komende twee jaar) vanuit ouderlijk huis; bron: WoON 2012 t/m 2021, bewerking ABF

	WoON 2012	WoON 2015	WoON 2018	WoON 2021
<b>Gerealiseerd:</b> totaal aantal verhuisde huishoudens vanuit positie 'thuiswonend kind' (zelfstandig + onzelfstandig)	193.000	181.000	152.000	138.000
<b>Gewenst</b> vanuit thuiswonenden 18+: totaal aantal verhuiscwensvrije huishoudens dat wil verhuizen naar zelfstandige of onzelfstandige woning, met een 'zekere' verhuiscwens				
Naar sterkte verhuiscwens:				
Zou wel willen, kan niets vinden	40.000	45.000	67.000	128.000
Beslist wel	176.000	211.000	191.000	180.000
Ik heb reeds andere woonruimte gevonden	29.000	34.000	43.000	41.000
<b>Totaal</b>	<b>248.000</b>	<b>294.000</b>	<b>307.000</b>	<b>354.000</b>

Bij gerealiseerde verhuizingen is sinds 2012 een dalende trend te zien. Volgens het WoON 2012 zijn er naar schatting 193.000 huishoudens in de twee jaar voorafgaand aan de enquête verhuisd vanuit het ouderlijk huis naar een zelfstandige of onzelfstandige woonruimte. Volgens het WoON 2021 is dit aantal gedaald tot 138.000. Deze daling in het uit huis gaan zagen we hiervoor ook in de realisatiecijfers van het aandeel thuiswonende kinderen. Terwijl het aantal gerealiseerde verhuizingen is gedaald is het aantal verhuiscwensvrije thuiswonenden juist duidelijk gestegen in de afgelopen tien jaar. Veranderingen in beleid (zoals studievoorschot) en de toegenomen krapte hebben dus niet tot gevolg te hebben dat thuiswonenden minder vaak uit huis zouden *willen* gaan. De sterke groei van de categorie "zou wel willen, kan niets vinden" wijst daar ook op. Realisatie en wens zijn sinds 2012 in toenemende mate uit elkaar gaan lopen. Veel thuiswonenden kunnen hun wens om uit huis te gaan niet vervullen.

### 4.3.3 Conclusies voor de tekortraming

In de tekortraming wordt de vraag naar woningen door starters en semi-starters benaderd via de verwachte huishoudensgroei in het lopende jaar. In de jaren 2018 t/m 2023 is dit totale verwachte



huishoudensgroei toegenomen van 70.000 in het jaar 2018 tot 117.000 in het jaar 2023. De verwachte huishoudensgroei in het lopende jaar is afhankelijk van de verwachte bevolkingsgroei en het verwachte huishoudvormende gedrag van de totale bevolking.

Voor de verwachte bevolkingsgroei wordt gebruik gemaakt van de jaarlijkse nationale bevolkingsprognose van het CBS. Demografische prognoses kennen onzekerheden, maar geven op basis van de trends vaak een adequaat beeld van de orde van grootte van de bevolkingsgroei in de eerste jaren. De verwachte bevolkingsgroei is de afgelopen, turbulente, jaren toegenomen van 80.000 in het jaar 2018 tot 182.000 in het jaar 2023. Deze stijging is het gevolg van een hoger buitenlands migratiesaldo. In de tekortraming wordt er via de verwachte huishoudensgroei rekening gehouden met de druk op de woningmarkt van alle starters, ook dus de druk afkomstig van immigranten.

Het verwachte huishoudvormende gedrag van de totale bevolking wordt voor een belangrijk deel bepaald op basis van trends in het uit huis gaan door kinderen. De afgelopen jaren is, onder andere als gevolg van het woningtekort, het aandeel thuiswonende (jong)volwassenen sterk toegenomen. Deze trend werkt door in de zogeheten overgangskansen van de huishoudposities van (jong)volwassenen. De prognose van het uit huis gaan van kinderen past zich steeds meer aan het waargenomen gedrag van (jong)volwassenen.

In de systematiek van de tekortraming wordt niet voorzien in een verhoging van het tekort als gevolg van de stijging in de vraag naar woningen door actief zoekende thuiswonende 18-plussers. De omvang van deze stijging bedraagt tussen 2015 en 2021 volgens het Woononderzoek Nederland 53.000 huishoudens die een verhuizing wensen binnen twee jaar, waarvan 25.000 binnen één jaar. De ontmoedigende situatie op de woningmarkt lijkt de wens om op korte termijn te verhuizen te temperen. Te verwachten is dat bij verruiming van de woningmarkt meer (jong)volwassenen uit huis zullen gaan. Er is dus sprake van een latente vraag naar woningen die niet in het woningtekort tot uitdrukking komt. Mogelijk is die latente vraag nog aanzienlijk groter dan nu uit het WoON blijkt.



## 4.4 Leegstand

In de tekortraming wordt het beschikbare aanbod gelijk gesteld aan de langdurige leegstand. In deze paragraaf wordt de wijze waarop de leegstand hiertoe wordt bepaald vergeleken met de wijze waarop het CBS de leegstand tegenwoordig bepaald. Nagegaan is ook in hoeverre langdurig leegstaande woningen nog als woning in gebruik worden genomen.

### 4.4.1 Vergelijking tussen CBS Landelijke Monitor Leegstand en Primos

#### Bronbestanden en criteria

De bepaling van de leegstand ten behoeve van de tekortraming is gebaseerd op de methode die door het CBS in een onderzoek<sup>62</sup> uit 2015 is beschreven. ABF past de criteria die gehanteerd worden om te bepalen welke langdurig leegstaande woningen daadwerkelijk beschikbaar zijn voor de woningmarkt zo goed mogelijk toe. In de jaren na 2015 heeft het CBS de Landelijke Monitor Leegstand ontwikkeld, waarin deels andere criteria worden gebruikt om de beschikbare leegstand te bepalen.

In onderstaande tabel is aangegeven welke bronbestanden en bijbehorende criteria ABF en CBS gebruiken om de leegstand van woningen te bepalen. Sommige elementen worden in beide methoden gebruikt maar er zijn ook criteria die uitsluitend door ABF of CBS worden toegepast. De belangrijkste verschillen zijn dat ABF naar tweede woningen<sup>63</sup> kijkt (die tellen niet mee als 'beschikbaar') en CBS dat niet doet en andersom kijkt CBS wel of er volgens het Handelsregister (HR) en de WOZ-registratie (LV WOZ) een gebruiker van het pand bekend is, en ABF niet.

Tabel 4.8: Bronbestanden en toegepaste criteria bij bepaling beschikbare leegstand door ABF c.q. CBS

		ABF - Primos	CBS Landelijke Monitor Leegstand
<b>Bronbestanden / criteria</b>	BRP: persoon ingeschreven?	Ja	Ja
	Handelsregister: actief bedrijf ingeschreven?	Nee	Ja
	LV WOZ: is er een gebruiker bekend?	Nee	Ja
	WOZ: is woning een recreatiewoning, overige woning, boerderij of niet-woning?	Ja	Nee
	Energieverbruik: boven drempelwaarde?	Ja	Ja
	Tweede woning: in gebruik als tweede woning?	Ja	Nee
	BAG: heeft woning ook een logies- of winkelfunctie?	Ja	Nee
<b>Populatie</b>	Voor welke woningen wordt (beschikbare) leegstand bepaald?	Alle woningen (BAG)	Woningen die behoren tot leegstandspopulatie (98,9% van totaal)

<sup>62</sup> "Leegstaande woningen: wel of niet beschikbaar voor de woningmarkt?", onderzoek in opdracht van het Ministerie van BZK, beschikbaar via <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2015/23/leegstaande-woningen-2013-wel-of-niet-beschikbaar-voor-de-woningmarkt>

<sup>63</sup> Niet alle tweede woningen kunnen als zodanig geïdentificeerd worden.

## Woningen niet meegenomen

Uit bovenstaande tabel blijkt nog een ander belangrijk verschil: de populatie woningen waarvoor de leegstand wordt bepaald. Voor de tekortraming bepaalt ABF jaarlijks voor *alle woningen* in Nederland de (beschikbare langdurige) leegstand. CBS laat in de Landelijke Monitor Leegstand een klein deel van de woningen buiten beschouwing: het gaat in de Leegstandsmonitor 2022 om 86.000 woningen, ofwel 1,1% van de totale woningvoorraad. Voor deze woningen geldt een van de volgende situaties:

- De woning is kleiner dan 14 m<sup>2</sup> *( 2.100 woningen)*
- Het gaat om een recreatiewoning<sup>59</sup> *(35.700 woningen)*
- De woning koppelt niet met de BRP en het HR en ook met behulp van LV WOZ kan niet worden bepaald of de woning in gebruik is of niet *(24.400 woningen)*
- Overige reden of onbekend volgens DUWOZ<sup>59</sup> *(25.000 woningen)*

Tussen haakjes is aangegeven hoeveel woningen om welke reden afvallen. De woningen die buiten de leegstandsbepaling van het CBS blijven liggen bovengemiddeld vaak in toeristische gemeenten.<sup>64</sup> Dit is logisch omdat recreatiewoningen (die wel tot de BAG-woningvoorraad behoren) zoals vermeld buiten beschouwing worden gelaten. Maar ook in enkele middelgrote steden (Maastricht, Groningen, Leiden) is het percentage woningen dat niet wordt meegenomen bovengemiddeld<sup>65</sup>.

In de ABF-methode worden woningen in bovenstaande situaties wel meegenomen bij de leegstandsbepaling. Woningen die volgens de BAG ook een logiesfunctie hebben – en dus een recreatiewoning zijn – worden daarbij per definitie als ‘niet beschikbaar’ beschouwd. Woningen die niet koppelen aan de bronbestanden kunnen echter wel als ‘beschikbaar’ worden beschouwd in de ABF-methode. Met dien verstande dat deze woningen dus altijd leeg staan (in de ABF tekort berekening) omdat er geen huishoudens aan gekoppeld kan worden. Qua populatie is dit dan ook het (voor het tekort) meest betekenisvolle verschil tussen de beide methoden.

## Omvang beschikbare leegstand

In [Tabel 4.9](#) is de omvang van de langdurige beschikbare leegstand volgens zowel ABF Primos 2023 (63.500) als de CBS Landelijke Monitor Leegstand 2022 (32.400) weergegeven. Zoals gezegd blijven in de CBS-methode 86.000 woningen buiten beschouwing. Indien deze 86.000 woningen wel worden meegenomen en de leegstandcijfers uit de CBS Landelijke Monitor Leegstand worden toegepast dan komt de beschikbare leegstand uit op 48.200. Dat is circa 15.000 woningen, ongeveer een kwart, lager dan in ABF Primos. Het woningtekort zou dan circa 15.000 woningen hoger uitkomen.

<sup>64</sup> Het percentage van de woningvoorraad dat niet wordt meegenomen door CBS in de leegstandsbepaling (landelijk 1,1%) is het hoogst in achtereenvolgens Noord-Beveland (uitschieter met 15,7%), Maastricht, Schiermonnikoog, Zandvoort, Eindhoven, Leiden, Noordenveld, Sluis, Groningen, Vlieland, Ameland en Terschelling.

<sup>65</sup> In deze gemeenten zijn er volgens DUWOZ aanzienlijke aantallen recreatiewoningen (4% à 5% van de totale woningvoorraad).

**Tabel 4.9:** Omvang langdurige beschikbare leegstand per 1-1-2022; bron: ABF Primos 2023, CBS Landelijke Monitor Leegstand 2022 (openbare publicatie en microdata)

	ABF - Primos 2023	CBS Landelijke Monitor Leegstand 2022: enkel woningen in populatie*	CBS Landelijke Monitor Leegstand 2022: alle woningen in voorraad**
Totale woningvoorraad, per 1-1-2022	8.046.000	8.046.000	8.046.000
<i>waarvan meegenomen in bepaling leegstand (populatie)</i>	<i>8.046.000</i>	<i>7.959.400</i>	<i>8.046.000</i>
<i>waarvan niet meegenomen in bepaling leegstand</i>	<i>0</i>	<i>86.600</i>	<i>0</i>
Langdurige beschikbare leegstand, per 1-1-2022 (realisatiecijfers)	63.500	32.400	48.200
als % van populatie	0,8%	0,4%	0,6%
Langdurige beschikbare leegstand, per 1-1-2023 (prognose, gebruikt in berekening woningtekort per begin 2023)	47.000	-	-
als % van populatie (= totale woningvoorraad)	0,6%	-	-

\*Cijfers gepubliceerd door CBS

\*\*Cijfers afkomstig uit microdata, niet door CBS gepubliceerd

Een vergelijking tussen de ABF- en CBS-cijfers is ook relevant als het gaat om verschillen tussen regio's en woningmarktsegmenten. Uit deze vergelijking blijkt het volgende:

- De regionale patronen in (de omvang van de) beschikbare leegstand zijn grotendeels gelijk tussen de ABF- en CBS-cijfers. In bijvoorbeeld de regio's<sup>66</sup> Zeeuws-Vlaanderen, Delfzijl en omgeving en Zuid-Limburg is het leegstandspercentage bij zowel CBS als ABF duidelijk bovengemiddeld hoog. Ook de grootstedelijke regio's Groot-Amsterdam en Groot-Rijnmond kennen een bovengemiddelde leegstand volgens zowel de ABF- als CBS-cijfers.
- De samenstelling van de beschikbare leegstand naar segmenten (woningkenmerken) komt ook redelijk goed overeen. In zowel de ABF- als CBS-cijfers bestaat de beschikbare leegstand voor een bovengemiddeld groot deel uit private huurwoningen, appartementen (meergezinswoningen), kleinere woningen (< 75 m<sup>2</sup>) en woningen van vóór 1945.

### Overlap tussen ABF-methodiek en CBS Leegstandsmonitor

In hoeverre worden in de ABF- en CBS-cijfers dezelfde woningen als 'beschikbare leegstand' aangemerkt? Om hier inzicht in te geven hebben we op basis van de microdatabestanden van de CBS Leegstandsmonitor op adresniveau de eventuele overlap tussen de CBS- en ABF-methodiek in beeld gebracht. We kijken daarbij naar alle (volgens de BRP) leegstaande woningen in de woningvoorraad, dus ook de woningen die bij de CBS Leegstandsmonitor eigenlijk niet tot de populatie behoren.

Volgens de ABF-methodiek zijn er in 2022 in totaal 63.500 langdurig leegstaande woningen die beschikbaar zijn. Van deze woningen staan er 32.000 ook volgens de CBS Leegstandsmonitor al minstens één jaar leeg én zijn ze beschikbaar voor de woningmarkt (onderste blok in [Tabel 4.10](#)). Met

<sup>66</sup> De CBS-cijfers zijn uitsluitend beschikbaar op het niveau van Corop-regio's (40 in totaal)

andere woorden: ongeveer de helft van de langdurige leegstaande woningen in de tekortraming zijn volgens de Leegstandsmonitor toch in gebruik en dus niet beschikbaar voor de woningmarkt. Zoals eerder uitgelegd kan dat komen doordat de Leegstandsmonitor, in tegenstelling tot de ABF-bepaling, bijvoorbeeld ook kijkt of er een bedrijf op het adres actief is. De beschikbare leegstand zou dus ongeveer halveren indien voor de tekortraming zou worden overgestapt op een nieuwe strengere definitie van 'beschikbare leegstand' waarbij een woning zowel volgens de ABF-bepaling als de Leegstandsmonitor beschikbaar moet zijn om als 'beschikbaar' mee te tellen. Dat betekent dat het bestaande woningtekort met ca. 30.000 woningen zou toenemen.

Andersom zijn er ook langdurig leegstaande woningen die volgens de Leegstandsmonitor wel beschikbaar zijn maar volgens de ABF-benadering niet. In 2022 gaat dat om 16.200 woningen (zie 3<sup>e</sup> blok in de tabel). Dat kunnen bijvoorbeeld woningen zijn die volgens de ABF-bepaling niet beschikbaar zijn omdat het gaat om tweede woningen. Dat criterium wordt in de Leegstandsmonitor niet gehanteerd. Indien voor de tekortraming uitsluitend zou worden gekeken naar de CBS Leegstandsmonitor, dan zou de langdurige beschikbare leegstand uitkomen op 48.200 woningen (zoals ook al stond in [Tabel 4.9](#))<sup>67</sup>. Ook dit aantal ligt lager dan in de huidige tekortraming.

**Tabel 4.10:** Leegstaande woningen naar leegstandsduur en wel/niet beschikbaar volgens ABF-methodiek en volgens CBS Leegstandsmonitor 2022\*, peildatum 1-1-2022; bron: CBS-microdata, bewerking ABF

Categorie leegstand ABF	Categorie leegstand volgens CBS Leegstandsmonitor	Jaar eerder in gebruik volgens Leegstandsmonitor	Jaar eerder beschikbaar volgens Leegstandsmonitor	Totaal
Leegstand < 1 jaar, niet beschikbaar	Beschikbaar volgens Leegstandsmonitor	2.700	100	2.800
	In gebruik volgens Leegstandsmonitor	9.200	100	9.200
	Totaal	11.800	200	12.000
Leegstand < 1 jaar, wel beschikbaar	Beschikbaar volgens Leegstandsmonitor	43.700	1.100	44.800
	In gebruik volgens Leegstandsmonitor	104.300	800	105.100
	Totaal	148.000	2.000	149.900
Leegstand ≥ 1 jaar, niet beschikbaar	Beschikbaar volgens Leegstandsmonitor	1.500	16.200	17.700
	In gebruik volgens Leegstandsmonitor	73.500	24.100	97.600
	Totaal	75.000	40.300	115.300
Leegstand ≥ 1 jaar, wel beschikbaar	Beschikbaar volgens Leegstandsmonitor	1.700	32.000	33.700
	In gebruik volgens Leegstandsmonitor	26.800	3.000	29.800
	Totaal	28.500	35.000	63.500

*\*Woningen die in de Leegstandsmonitor doorgaans buiten de populatie blijven zijn in deze tabel wel gewoon meegenomen*

De beschikbare leegstand in de tekortbepaling zou, zoals gezegd, lager komen te liggen als de huidige methodiek wordt gecombineerd met de CBS Leegstandsmonitor. Hoeveel lager verschilt per woningmarktgebied. De onderstaande tabel laat dit zien. Kolom B in [Tabel 4.11](#) laat de langdurige beschikbare leegstand zien op basis van de combinatie van de door ABF en het CBS toegepaste criteria. Zoals eerder aangegeven gaat het nationaal om 32.000 woningen die dan zouden meetellen aan de aanbodzijde van de tekortraming. Dat is 50% minder dan in de huidige methodiek (kolom A).

<sup>67</sup> Dit aantal volgt uit de optelsom van 16.200 + 32.000 woningen die in de tabel staan.

Uit de laatste kolom (E) blijkt dat de daling van de beschikbare leegstand verschilt per woningmarkt-regio. In de regio's met naar verhouding de grootste daling (Leiden en Middelburg) neemt de beschikbare leegstand af met 70% of meer. In de regio's met de kleinste afname (Sittard en Rotterdam) gaat het om een daling van ruim 30%. Een eventuele overstap op een andere leegstandsbepaling heeft in de ene regio dus (relatief gezien) een groter effect op het berekende woningtekort dan in de andere regio.

**Tabel 4.11:** Langdurige leegstaande woningen die beschikbaar zijn volgens ABF en volgens de CBS Leegstands-monitor 2022, peildatum 1-1-2022; bron: CBS-microdata, bewerking ABF

Woningmarktgebied	Beschikbare leegstand volgens ABF			Beschikbare leegstand enkel volgens Leegstands-monitor 2022	Daling beschikbare leegstand voor tekortberekening bij overstap op kolom B
	(A) Totaal (t.b.v. berekening woningtekort)	(B) waarvan ook beschikbaar volgens Leegstands-monitor	(C) waarvan uitsluitend beschikbaar volgens ABF		
Groningen	2.200	1.100	1.100	600	-50%
Leeuwarden	1.500	700	800	400	-53%
Heerenveen	1.200	700	500	400	-42%
Emmen	1.000	600	400	600	-40%
Zwolle	1.500	800	700	400	-47%
Enschede	2.000	1.300	700	500	-35%
Lelystad	1.200	600	600	200	-50%
Apeldoorn	1.600	500	1.100	200	-69%
Doetinchem	700	400	300	200	-43%
Arnhem	1.100	700	400	600	-36%
Nijmegen	1.300	800	500	300	-38%
Ede	1.100	500	600	500	-55%
Amersfoort	500	200	300	200	-60%
Utrecht	3.700	2.200	1.500	1.100	-41%
Alkmaar	1.900	600	1.300	500	-68%
Amsterdam	11.600	5.900	5.700	2.100	-49%
Gouda	700	300	400	200	-57%
Leiden	1.300	300	1.000	100	-77%
Den Haag	5.800	1.800	4.000	700	-69%
Rotterdam	6.200	4.200	2.000	1.300	-32%
Dordrecht	1.100	500	600	200	-55%
Middelburg	3.600	1.000	2.600	500	-72%
Roosendaal	1.200	700	500	500	-42%
Breda	900	500	400	500	-44%
Tilburg	900	500	400	300	-44%
Den Bosch	900	500	400	500	-44%
Oss	700	300	400	100	-57%
Eindhoven	1.800	1.000	800	500	-44%
Venlo	1.200	700	500	600	-42%
Sittard	1.900	1.300	600	1.100	-32%
Maastricht	1.700	1.000	700	500	-41%
Nederland	63.500	32.000	31.500	16.200	-50%

#### 4.4.2 (Langdurige) leegstand: wanneer beschikbaar voor bewoning?

Een belangrijke en regelmatig terugkerende vraag bij het onderdeel leegstand is: in hoeverre zijn langdurig leegstaande woningen, die beschikbaar lijken op basis van diverse databronnen, ook

daadwerkelijk beschikbaar voor nieuwe bewoners? Om hier iets over te kunnen zeggen zijn op basis van CBS-microdata verschillende analyses uitgevoerd die inzicht geven in wat er in de loop der jaren gebeurt met langdurig leegstaande woningen: in hoeverre komen hier bijvoorbeeld nieuwe bewoners in te wonen of worden deze woningen juist gesloopt?

Woningen die nog maar kort, minder dan een jaar, leeg staan krijgen vaak snel een nieuwe bewoner: op ruim 70% van deze adressen schrijft zich gedurende het eerste jaar na de peildatum een nieuwe bewoner in. Bij woningen die al minstens één jaar leeg staan ligt dat anders, zoals in onderstaande tabel is te zien. Van de langdurig leegstaande woningen die begin 2021 zowel volgens ABF als de Leegstandsmonitor beschikbaar zijn voor de woningmarkt krijgt 19% in de loop van 2021 (dus ergens gedurende jaar 1) één of meer nieuwe bewoners volgens de BRP. Nog eens 9% krijgt in jaar 2 een nieuwe bewoner volgens de BRP. Er zijn ook woningen die weliswaar volgens de BRP geen nieuwe bewoner krijgen maar waar in jaar 1 wel een aanzienlijk energieverbruik is<sup>68</sup>. Dat gaat om bijna een op de vijf woningen. Dit percentage ligt wel mede zo hoog door verbetering van de datakwaliteit<sup>69</sup>. Slechts een klein deel van de woningen wordt in jaar 1 of jaar 2 gesloopt of anderszins onttrokken aan de woningvoorraad (bijvoorbeeld via functiewijziging). Tot slot zijn er ook veel woningen, circa 40%, die binnen de onderzochte periode van twee jaar geen nieuwe bewoner krijgen maar ook niet worden onttrokken aan de voorraad (categorie Overig). Van deze woningen is niet duidelijk op welke termijn ze eventueel een nieuwe bewoner krijgen. Samenvattend kan worden gesteld dat een aanzienlijk deel van de beschikbare leegstand op relatief korte termijn (eerste twee jaar na peildatum) bewoond raakt – al dan niet met inschrijving in BRP – maar dat eveneens een aanzienlijk deel nog veel langer leeg staat. Een aanvullende analyse op basis van de langdurige beschikbare leegstand van 1-1-2018 (niet hier in een tabel opgenomen) laat zien dat in latere jaren (jaren 3 t/m 5 na peildatum) een deel van de woningen alsnog een nieuwe bewoner krijgt<sup>70</sup> maar dat een aanzienlijk deel ook op deze lange termijn niet bewoond raakt<sup>71</sup>. Mogelijk spelen hier erfrecht kwesties een rol. Van deze woningen is het onduidelijk of en op welke termijn ze nog beschikbaar komen voor de woningmarkt. Mogelijk worden deze woningen ten onrechte meegeteld als ‘beschikbare leegstand’. Ook de conclusies van een recent CBS-onderzoek naar langdurige leegstand wijzen er op dat een deel van deze leegstand niet daadwerkelijk beschikbaar is voor de woningmarkt<sup>72</sup>. Toegepast op de langdurige leegstand in 2022, gaat het om circa 8.000 langdurig leegstaande woningen die feitelijk niet beschikbaar zijn voor de woningmarkt.

<sup>68</sup> Dat wil zeggen: een energieverbruik boven de drempelwaarde zoals gehanteerd bij de bepaling van de beschikbare leegstand in de tekortbepaling.

<sup>69</sup> In het jaar 2021 (jaar 1 in de tabel) is van meer woningen het energieverbruik bekend (hoger koppelpercentage tussen BAG-woningvoorraad en energieverbruiksbestand). Een deel van de langdurige beschikbare leegstand had vermoedelijk al eerder dan 2021 een energieverbruik boven de drempelwaarde. Als er geen trendbreuk in de datakwaliteit was geweest, zou het aandeel in de kolom “Aanzienlijk energieverbruik in jaar 1” dus duidelijk lager uitvallen.

<sup>70</sup> 14% krijgt ergens gedurende jaar 3, 4 of 5 (na peildatum) een nieuwe bewoner volgens de BRP.

<sup>71</sup> Bij een kwart van de langdurige beschikbare leegstand (van 1-1-2018) is er gedurende de vijf jaar na de peildatum ‘niets gebeurd’: geen nieuwe bewoner volgens BRP, geen energieverbruik en geen sloop of onttrekking anderszins.

<sup>72</sup> Rapport “Differentiatie van langdurig leegstaande woningen” (oktober 2023), op te vragen bij CBS via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/41/differentiatie-van-langdurig-leegstaande-woningen-2022>

Tabel 4.12: Langdurige leegstaande woningen (op 1-1-2021) ingedeeld naar beschikbaarheid volgens ABF en CBS Leegstandsmonitor 2021 en naar gebeurtenissen in 2021 (jaar 1) en 2022 (jaar 2); bron: CBS-microdata, bewerking ABF

Categorie van langdurige beschikbare leegstand	Nieuwe bewoner in BRP in jaar 1	Nieuwe bewoner in BRP in jaar 2	Aanzienlijk energie-verbruik in jaar 1*	Gesloopt in jaar 1	Gesloopt in jaar 2	Onttrokken anderszins in jaar 1	Onttrokken anderszins in jaar 2	Overig	Totaal
Beschikbare leegstand volgens zowel ABF als Leegstandsmonitor	19%	9%	19%	4%	3%	3%	1%	41%	100%
Beschikbare leegstand enkel volgens Leegstandsmonitor	15%	8%	20%	3%	1%	4%	1%	48%	100%
Beschikbare leegstand enkel volgens ABF	18%	9%	30%	1%	1%	2%	1%	38%	100%

#### 4.4.3 Conclusies voor tekortraming

Op basis van de analyses in deze paragraaf trekken we de volgende conclusies.

- Bij de bepaling van de leegstand dient de meest strenge variant te worden toegepast: een combinatie van de wijze waarop in de CBS-Leegstandsmonitor en de ABF-werkwijze de leegstand wordt bepaald. De beschikbare langdurige leegstand zal hiermee ongeveer halveren en het woningtekort wordt circa 30.000 woningen hoger geraamd.
- Een aanzienlijk deel van de langdurige beschikbare leegstand raakt op relatief korte termijn (in de eerste twee jaar na peildatum) bewoond, al dan niet met inschrijving in BRP. Maar eveneens een aanzienlijk deel staat nog veel langer leeg. Van deze woningen is het onduidelijk of en wanneer ze beschikbaar kunnen komen voor de woningmarkt. Het gaat na vijf jaar om circa 8.000 woningen. Mogelijk worden deze woningen daardoor ten onrechte meegeteld als 'beschikbare leegstand'. Er is echter bij de actueel leegstaande woningen niet te bepalen welke woningen in welke gemeenten het betreft, waardoor verwerking in de ramingsmethode niet mogelijk is.



## 4.5 Woningvoorraad

Het woningtekort wordt op regionaal niveau berekend en uitgedrukt in een absoluut aantal woningen en een tekortpercentage. Dit laatste komt tot stand door het absolute tekort te delen door de woningvoorraad. Het beleidsstreven om het tekort terug te brengen wordt ook uitgedrukt in een percentage van de woningvoorraad.

### 4.5.1 Woningvoorraadstatistiek

Als gevolg van de invoeringsproblemen bij de start van de BAG is er enige jaren onzekerheid geweest over de daadwerkelijke omvang van de woningvoorraad in Nederland. Er werden in de jaren 2012 t/m 2017 veel woningen als overige onttrekkingen afgevoerd of overige toevoegingen opgevoerd die administratief van aard waren<sup>73</sup>. De belangrijkste problemen lijken na 2017 opgelost, maar er waren de afgelopen jaren toch nog signalen dat de registratie soms achterloopt<sup>74</sup>, waarbij het in Amsterdam in 2020 om 4.264 woningen ging en in Roermond oplopend in de jaren tot 2021 om circa 1.000 woningen ging.

Een onderschatting van de voorraad in een gemeente met 1.000 woningen leidt op regionaal niveau, afhankelijk van de omvang van de regio, tot een verwaarloosbare overschatting van het woningtekort in procenten van de woningvoorraad met 0,01%-punt tot 0,04%-punt. Bij een eventuele onderschatting van de voorraad met 10.000 woningen in een regio loopt dat op tot tussen 0,05%-punt en 0,42%-punt. De regio Amsterdam is de grootste woningmarktregio in Nederland. De achterstand in de registratie heeft destijds geleid tot een overschatting van het woningtekort in de regio Amsterdam met 0,02%-punt. Ook in de regio Venlo werd het tekort met circa 0,02%-punt overschat. Vertragingen in de woningvoorraadstatistiek (BAG) hebben dus nauwelijks effect op het relatieve tekortpercentage van een regio.

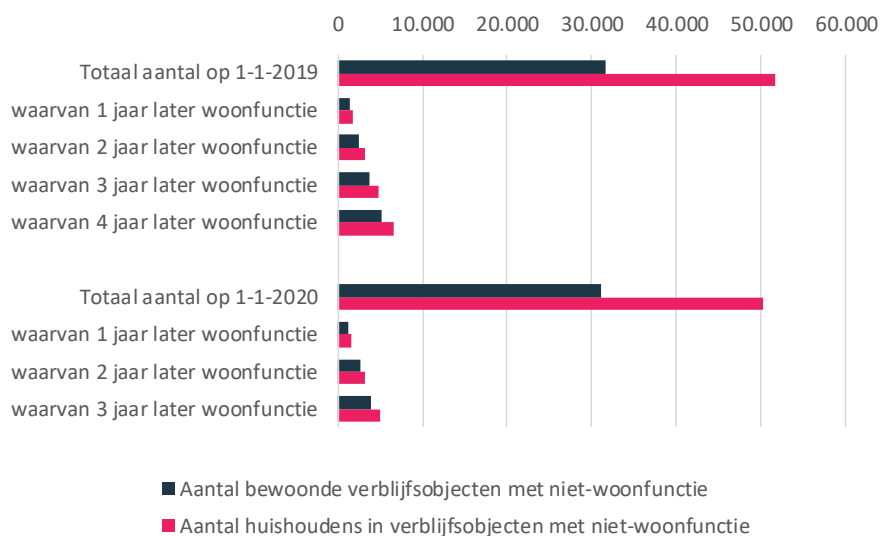
### 4.5.2 Bewoonde verblijfsobjecten met een niet-woonfunctie

Een deel van de bewoonde verblijfsobjecten met een niet-woonfunctie blijkt na verloop van tijd in de BAG van functie te veranderen en als woning mee te tellen in de woningvoorraad. Het kan gaan om panden die voorafgaand aan transformatie door een of meerdere kraakwachten bewoond worden. Het is echter ook mogelijk dat een al getransformeerd pand pas na verloop van de tijd in de BAG als woning wordt geregistreerd. Het ging de afgelopen jaren jaarlijks om 1.150 tot 1.365 verblijfsobjecten en 1.400 tot 1.800 huishoudens. Van de 31.100 bewoonde verblijfsobjecten met een niet-woonfunctie in 2019 hebben er vier jaar later 3.900 de functie woning gekregen. In 2019 werden deze verblijfsobjecten door 5.000 huishoudens bewoond. Het gaat dus niet om grote aantallen verblijfsobjecten

<sup>73</sup> Zie Groenemeijer, L. (2022) Geen Baksteenmythe, maar woningtekort, ESB, 107(4805), 30-31.

<sup>74</sup> Zie Gemeente Amsterdam; beantwoording raadvragen 2021 nr. 110 inzake halvering van het aantal nieuwe woningen in Amsterdam; Mondelinge informatie BAG-beheerder Gemeente Roermond naar aanleiding van de uitbreiding van de voorraad in de gemeente Roermond met 1.211 woningen in de maand maart 2021.

**Figuur 4-12:** Transformatie van bewoonde verblijfsobjecten met een niet-woonfunctie na verloop van tijd naar woonfunctie, 2019 en 2020; bron: CBS-microbestanden, bewerking ABF



of huishoudens. In zoverre de oorzaak administratieve achterstanden betreft, wordt het woningtekort dus beperkt overschat.

#### 4.5.3 Woningvoorraad niet beschikbaar voor bewoning door particuliere huishoudens

Een deel van de woningvoorraad is niet op korte termijn beschikbaar als woning voor particuliere huishoudens, maar in gebruik als tweede woning, als woonruimte voor institutionele huishoudens, of voor andere doeleinden. Wat dat laatste betreft gaat het bijvoorbeeld om woningen die bewoond zijn door personen die niet in de BRP op het juiste adres zijn ingeschreven of überhaupt niet in de BRP staan ingeschreven, zoals sommige arbeidsmigranten en diplomaten. Het kan ook gaan om woningen die als kantoor of met een andere functie in gebruik zijn. In 2023 zijn er in totaal 230.600 woningen niet op korte termijn beschikbaar voor bewoning door particuliere huishoudens, waarvan er bijna 90.000 door institutionele huishoudens bewoond worden. In de regio Gouda is de omvang van de niet voor bewoning beschikbare voorraad met 2,0% relatief gezien het kleinst. In de regio Middelburg is de omvang met 5,6% het grootst. Gemiddeld gaat het in Nederland om 2,8% van de woningvoorraad. Wanneer het woningtekort als percentage van de beschikbare voorraad berekend wordt, neemt op nationaal niveau het tekort met 0,14%-punt toe ten opzichte van berekening ten opzichte van de totale woningvoorraad. Op regioniveau loopt het verschil uiteen van 0,07%-punt in de regio Sittard tot 0,21%-punt in de regio Den Haag.

Tabel 4.13: Woningvoorraad, niet-beschikbare voorraad en woningtekort als percentage van de voorraad, 2023

Woningmarkt-gebied	Woning-voorraad	Woningtekort 2023		Niet voor bewoning beschikbare voorraad		Voor bewoning beschikbare voorraad	Woningtekort op basis van beschikbare voorraad	Vershil
Groningen	328.000	13.500	4,13%	10.200	3,1%	317.800	4,26%	0,13%-pt
Leeuwarden	185.300	5.200	2,83%	7.100	3,9%	178.200	2,94%	0,11%-pt
Heerenveen	152.000	4.600	3,00%	5.800	3,8%	146.200	3,12%	0,12%-pt
Emmen	155.400	3.500	2,24%	5.600	3,6%	149.800	2,33%	0,08%-pt
Zwolle	242.300	8.600	3,56%	6.800	2,8%	235.500	3,66%	0,10%-pt
Enschede	276.800	10.300	3,71%	9.600	3,5%	267.200	3,84%	0,13%-pt
Lelystad	145.400	6.700	4,61%	4.100	2,8%	141.300	4,75%	0,13%-pt
Apeldoorn	212.600	8.400	3,95%	6.500	3,1%	206.000	4,07%	0,13%-pt
Doetinchem	115.800	3.200	2,74%	3.800	3,3%	112.000	2,83%	0,09%-pt
Arnhem	201.300	10.200	5,05%	5.400	2,7%	196.000	5,18%	0,14%-pt
Nijmegen	211.800	13.300	6,26%	5.000	2,4%	206.800	6,41%	0,15%-pt
Ede	182.300	11.400	6,28%	5.100	2,8%	177.200	6,46%	0,18%-pt
Amersfoort	144.200	5.900	4,11%	3.200	2,2%	141.100	4,20%	0,09%-pt
Utrecht	416.300	25.700	6,17%	9.900	2,4%	406.400	6,32%	0,15%-pt
Alkmaar	351.000	13.400	3,82%	11.800	3,4%	339.200	3,96%	0,13%-pt
Amsterdam	1.164.900	73.400	6,30%	28.100	2,4%	1.136.800	6,45%	0,16%-pt
Gouda	159.500	6.400	4,03%	3.200	2,0%	156.400	4,12%	0,08%-pt
Leiden	189.700	9.900	5,20%	4.800	2,5%	184.900	5,34%	0,13%-pt
Den Haag	535.600	35.800	6,69%	16.200	3,0%	519.500	6,90%	0,21%-pt
Rotterdam	686.900	36.500	5,32%	17.000	2,5%	669.800	5,46%	0,14%-pt
Dordrecht	167.600	5.400	3,23%	4.100	2,5%	163.500	3,31%	0,08%-pt
Middelburg	179.300	4.200	2,32%	10.400	5,8%	168.900	2,46%	0,14%-pt
Roosendaal	140.100	5.600	4,01%	4.100	2,9%	136.000	4,13%	0,12%-pt
Breda	195.300	8.800	4,50%	5.200	2,7%	190.200	4,63%	0,12%-pt
Tilburg	193.500	11.600	5,99%	5.600	2,9%	188.000	6,17%	0,18%-pt
Den Bosch	180.200	9.100	5,04%	4.500	2,5%	175.700	5,17%	0,13%-pt
Oss	134.100	7.000	5,20%	3.100	2,3%	131.000	5,33%	0,12%-pt
Eindhoven	350.300	17.200	4,91%	7.500	2,1%	342.800	5,01%	0,11%-pt
Venlo	209.500	8.500	4,05%	5.800	2,8%	203.700	4,16%	0,11%-pt
Sittard	212.400	3.800	1,80%	7.500	3,6%	204.900	1,87%	0,07%-pt
Maastricht	105.700	3.100	2,94%	3.500	3,3%	102.100	3,04%	0,10%-pt
Nederland	8.125.300	390.200	4,80%	230.600	2,8%	7.894.700	4,94%	0,14%-pt

## 4.6 Geen saldering meer van regionale tekorten

*De confrontatie tussen vraag en aanbod vindt plaats per woningmarktregio en levert het regionale woningtekort op. Het (kwantitatieve) woningtekort op nationaal niveau wordt bepaald door de tekorten in regio's met een tekort bij elkaar op te tellen.*

Sinds 2018 worden bij de berekening van het tekort op nationaal niveau overschotten in regio's niet meer gesaldeerd met tekorten elders. Dit omdat een overschot in bijvoorbeeld Oost-Groningen voor woningzoekenden in de regio Den Haag geen soelaas biedt. Er zijn op dit moment geen regio's met een overschot aan woningen, maar in de toekomst kan een dergelijke situatie weer ontstaan.

De functionele woningmarktgebieden die in de Primos-prognose en de tekortraming gehanteerd worden zijn bepaald op basis van de migratierelaties tussen gemeenten, gecorrigeerd voor de

bevolkingsomvang. Gemeenten met sterke migratierelaties worden in een aantal stappen geclusterd. De indeling wordt om de circa zes jaar herzien. De verhuisstromen worden jaarlijks gemonitord om indien nodig tussentijds de indeling te herzien. Dit mede ook vanwege gemeentelijke herindelingen. De huidige indeling is in 2019 ingevoerd. De jaarlijkse monitoring heeft laten zien dat net als in de voorgaande jaren geldt dat ook in 2022 voor iedere woningmarktregio geldt dat er meer vestigers en vertrekkers uit de eigen regio komen dan uit enige andere regio. Over het algemeen lijkt de samenhang binnen de regio's wel iets af te nemen: het percentage verhuizingen dat vanuit/naar de eigen regio komt, is voor veel regio's iets lager dan vorige jaren. Mogelijk hangt dit samen met de hoge buitenlandse migratie in 2022 en daaropvolgende binnenlandse migratie. Het voornemen is om in 2025 de indeling opnieuw te bepalen.

Gemeenten in een woningmarktregio kunnen relatief sterke migratierelaties hebben met gemeenten buiten de eigen regio. Vaak gaat het dan om gemeenten in aanpalende regio's. In theorie kan het toevoegen van veel woningen in zo'n gemeente een (deel) van de oplossing vormen voor het tekort in een regio. Dat leidt dan tot een sterkere migratierelatie tussen deze twee gemeenten, hetgeen bij een herziening van de indeling mogelijk tot een samenvoeging van beide gemeenten in één regio leidt.

Het salderen van tekorten en overschotten in functionele woningmarktgebieden is niet aan te bevelen omdat dit geen goede weergave oplevert van de daadwerkelijke spanning op regionale woningmarkten. Dat laat onverlet dat in bepaalde gevallen het zinvol kan zijn een strategie te ontwikkelen waarbij het tekort in een regio mede wordt opgevangen in een aanpalende regio. Voor regio's die niet aan elkaar grenzen lijkt een dergelijke strategie "een brug te ver".

Oud-staatssecretaris Marcel van Dam, in een latere periode als Kamerlid (21 januari 1980):

*De heer Van Dijk heeft al gezegd dat het zinloos is, bepaalde overschotten die in enkele regio's bestaan, in mindering te brengen op het tekort. Deze procedure gaat namelijk uit van de veronderstelling dat je mensen die een huis zoeken in bij voorbeeld Amsterdam, Rotterdam of Utrecht, een huis kunt toewijzen in Leeuwarden of Middelburg; quod non, des neen, zou de heer Van Agt zeggen.*

## 4.7 Streefniveau woningtekort

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 van dit rapport werd medio jaren zeventig de berekeningswijze van het woningtekort aangepast en werd tien jaar later, in de tweede helft van de jaren tachtig voor het eerst een woningtekort van 1% acceptabel geacht. Daarbij werd onder andere verwezen naar de destijds in sommige delen van de woningvoorraad optredende leegstand. In 1993 werd het streven naar een tekort van maximaal 2% geïntroduceerd toen volgens de inschattingen in het Trendrapport Volkshuisvesting 1992 het woningtekort in 1995 3,5% zou gaan bedragen. Een percentage van 2% werd acceptabel geacht omdat het ongeveer overeenkwam met de gemeten tekorten in de jaren



tachtig. In de uitwerking van het VINEX-beleid (1995-2005) is vervolgens het streven opgenomen om op regioniveau het tekort tot 2% te beperken. Ten tijde van de Actualisering VINEX (2005-2010) werd het streven aangescherpt. Het tekort diende beperkt te worden tot maximaal 1,5% per regio. Daarna is er lange tijd geen streefpercentage meer gehanteerd.

In 2018 is de tekortraming herzien. Het statistisch woningtekort wordt sindsdien op een andere manier geraamd. Een tekort van nul woningen betekent in deze nieuwe systematiek dat, afgezien van kwalitatieve kenmerken als betaalbaarheid, type woning, type woonmilieu en dergelijke, er in theorie voor iedereen die daadwerkelijk een woning zoekt onmiddellijk een woning beschikbaar is, terwijl er daarnaast ook nog frictieleegstand beschikbaar is (gedefinieerd als woningen die korter dan 1 jaar leeg staan). Een zekere zoek- en wachttijd bij het vinden van een woning wordt als gebruikelijk gezien en complete ontspanning op de woningmarkt kan negatieve effecten met zich kan brengen (o.a. lokale leegstand in de minst aantrekkelijke delen van de voorraad met als gevolg verloedering, daling van woningprijzen, etc.). Aangenomen wordt dat er bij een tekort van 2% een acceptabele spanning op de woningmarkt in kwantitatieve zin wordt bereikt (los van eventuele tekorten in kwalitatieve zin). Er is momenteel één regio met een tekort onder de 2%. In de regio Sittard/Heerlen wordt het woningtekort in 2023 op 1,8% geraamd.

Het streefpercentage wordt gebruikt in beleidsmatige ramingen van de benodigde woningbouw op de langere termijn. Omdat demografische prognoses een grote mate van onzekerheid kennen worden deze ramingen periodiek bijgesteld. Voor de beleidsperiode 2022 t/m 2030 wordt momenteel geraamd (volgens de Primos-prognose 2023) dat er 981.000 woningen nodig zijn om het tekort in te lopen tot 2,0% in 2031. Het aandeel inlopen woningtekort vormt 23% van deze opgave (zie [Figuur 4-13](#)). Het merendeel van de opgave betreft met 66% het accommoderen van de verwachte huishoudensgroei. Daarnaast wordt er rekening gehouden met vervangende nieuwbouw in verband met sloop, die op 11% van de opgave wordt geraamd.

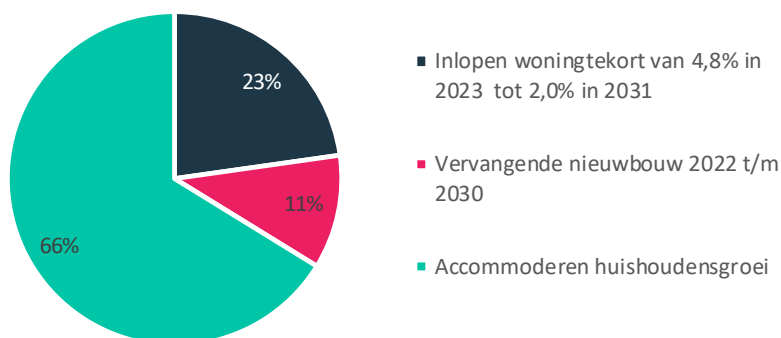
Hiervoor is geconstateerd dat er een latente vraag is naar woningen die zich mogelijk manifesteert bij een verruiming van het aanbod. De omvang van deze latente vraag en het moment waarop deze zich gaat manifesteren is echter niet goed in te schatten. Duidelijk is wel dat naarmate deze vraag zich gaat manifesteren het woningtekort minder (snel) daalt dan nu in de prognose verwacht wordt. De prognoses worden echter jaarlijks geactualiseerd. De trendmatige geschatte overgangskansen tussen huishoudposities zullen in zo'n situatie dan "automatisch" de nieuwe trend verwerken, waardoor een hogere woningbehoefte wordt geraamd.

Het streefpercentage van inlopen woningtekort tot 2% vervult volgens Conijn twee functies<sup>75</sup>. Aan de ene kant worden woningeigenaren, zowel particuliere huizenbezitters, corporaties als beleggers,

---

<sup>75</sup> Interview met prof. dr. J. Conijn, d.d. 13-05-2024

Figuur 4-13: Raming nieuwbouw (Primos-definitie) naar type beleidsopgave, 2022 t/m 2030; bron: Primos 2023



beschermd tegen de risico's van waardedaling. De overheid gaat niet eindeloos door met het bevorderen van woningbouw. Anderzijds wordt er via de raming van het woningtekort en het streefpercentage de grondwettelijke taak van de overheid inzake de volkshuisvesting geoperationaliseerd. Er wordt duidelijkheid geschapen richting burgers en markt. Zolang het streefpercentage van 2% niet is bereikt is er reden voor overheidsingrijpen. Dat geeft houvast voor investeringen van marktpartijen. Wordt het streefpercentage bereikt, dan is het bouwen van woningen een kwestie van de markt. Voor zover er dan nog vraag is kan het aan de markt worden overgelaten om in deze vraag te voorzien. De overheid heeft in een dergelijke situatie theoretisch gesproken geen rol meer. Verwacht mag worden dat prijzen zich aanpassen en dat betaalbaarheid meer een inkomens- dan een woningmarkt-issue is.

Er is discussie over het gehanteerde percentage voor het streeftekort van 2%. Het percentage is gebaseerd op expert judgement. Voor deze evaluatie zijn een aantal woningmarktdeskundigen geïnterviewd (zie bijlage A). In de huidige woningmarktsituatie wordt het exacte te hanteren percentage niet zo interessant bevonden. Het is duidelijk dat er een groot tekort is en er veel woningen nodig zijn. Een deel van de geïnterviewden wijst er op dat woningbehoefteprognoses in het verleden wel gebruikt zijn om woningbouwambities van gemeenten te beperken. Zij pleiten voor een verlaging van het percentage<sup>76</sup>.

## 4.8 Uitsplitsing tekort naar woningkenmerken

Een terugkerend verzoek van beleidsmakers is om het kwantitatieve woningtekort uit te splitsen naar kwalitatieve kenmerken, naar bijvoorbeeld het tekort aan sociale huurwoningen. Dat is echter weinig zinvol. De woningmarkt onderscheidt zich van andere markten door een grote mate van dynamiek en de mogelijkheid tot doorstroming, zowel binnen als tussen segmenten. De vraag van huishoudens

<sup>76</sup> Interview S. Groot, d.d. 07-05-2024 en interview J. van Loon d.d. 17-05-2024

die tot het tekort worden gerekend kan niet los gezien worden van de processen die zich in het woningbestand en de bewoning daarvan voltrekken. Als gevolg van verhuizingen, overlijdens, nieuwbouw, transformatie, splitsing komen er continu grote aantallen woningen beschikbaar. Deze woningen worden voor een belangrijk deel betrokken door doorstromers, huishoudens die een lege zelfstandige woning achterlaten, en voor een deel door (semi-)starters, huishoudens die geen lege woning achterlaten. Welke woningen er nodig zijn om het tekort in te lopen is dus grotendeels afhankelijk van welke woningen er beschikbaar komen via doorstroming. De nieuwbouw vormt slechts een zeer beperkt deel van alle woningen die jaarlijks beschikbaar komen. Via simulatiemodellen, zoals bijvoorbeeld het Primos Woningmarktmodel (Socrates-model) van ABF Research, worden berekeningen gemaakt van het meest optimale nieuwbouwprogramma naar kenmerken als eigendomsvorm (koop/huur), prijsklasse, woningtype (eengezins/meergzins) een woonmilieu.

## 4.9 Communicatie over het woningtekort en de woning(bouw)opgave

In de media krijgt het statistisch woningtekort en het aantal aan de voorraad toe te voegen woningen tegenwoordig veel aandacht. Daarbij valt vaak cruciale informatie weg of worden getallen niet goed geïnterpreteerd. Zo zijn er journalisten en politici geweest die meenden begrepen te hebben dat er “een tekort is aan 1 miljoen woningen”. Het verschil tussen actueel tekort en woningbehoefte op de lange termijn is tegenwoordig wel meer gemeengoed geworden.

### Woningtekort en streefpercentage

Het verschil tussen het statistisch woningtekort en het benodigd aantal woningen om te komen tot het streeftekort van 2% wordt niet vaak in de berichtgeving opgenomen. Het statistisch woningtekort wordt in 2023 op nationaal niveau op 390.200 woningen geraamd. Om het tekort tot acceptabele proporties terugbrengen, 2% van de woningvoorraad, zijn er 223.600 woningen nodig in de regio's waar er tekorten zijn.

Een mogelijke versimpeling zou zijn om het streefpercentage van 2% onderdeel van de berekening van het woningtekort te maken en het tekort uit te drukken in het aantal woningen dat nodig is om het tekort tot acceptabele proporties terug te dringen. Voordeel van de huidige manier van communiceren is dat er besef in doorklinkt dat er gestreefd wordt naar een acceptabel tekort en dat de vraag naar woningen groter is.

### Onzekerheid

De tekortraming kent tal van onzekerheden zoals in dit rapport uitgebreid wordt beschreven. De kritiek van de Algemene Rekenkamer richt zich er met name op dat het tekortcijfer bij bijvoorbeeld het informeren van de Tweede Kamer als absoluut getal wordt gebruikt. Dit zou ondervangen kunnen worden door jaarlijks de Kamer iets uitgebreider te informeren over de ontwikkeling van het



woningtekort en de componenten die gebruikt worden in de raming van het woningtekort. Daarbij zou er dan standaard aandacht gegeven kunnen worden aan de ontwikkeling van het aandeel thuiswonende (jong)volwassenen naar leeftijd, andere spanningsindicatoren en de onzekerheid die inherent is aan de tekortraming.

### **Woningtekort en bouwopgave**

Oplossingen voor het woningtekort en de bouwopgave om de toekomstige huishoudensgroei te accommoderen liggen in elkaars verlengde. De aandacht in de communicatie richt zich vooral op het aantal woningen dat nodig. Vanuit de markt<sup>77</sup> is er behoefte aan een onderbouwde presentatie van de complete bouwopgave. Welke woningen zijn er volgens het Rijk nodig en hoe is die raming onderbouwd.

---

<sup>77</sup> Interview Schepman, d.d. 08-05-2024

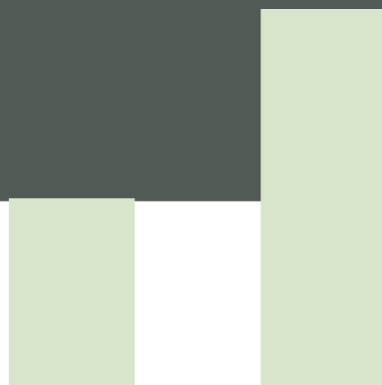




## 05

# Vergelijking nieuwe en oude methode

In dit deel van de evaluatie wordt antwoord gegeven op de vraag of de nieuwe berekeningswijze beter voldoet dan de oude.



## 5.1 Inleiding

In 2018 is overgestapt op de nieuwe methodiek van de berekening van het statistisch woningtekort. Belangrijkste reden om de methodiek aan te passen was de constatering dat de basisinformatie waarmee in de oude methode de omvang van het tekort werd bepaald nauwelijks veranderde, terwijl andere indicatoren op een sterk oplopende spanning op de woningmarkt wezen. Belangrijke vraag voor deze evaluatie is of de nieuwe methodiek inderdaad een beter beeld schetst van het tekort. In paragraaf 5.2 wordt de oude berekeningsmethodiek uiteengezet. Hart van de oude berekeningsmethodiek is de bepaling van het ‘urgente starterstekort’ volgens het Wbo/WoON. In paragraaf 5.3 wordt toegelicht hoe dit tot stand komt en hoe het urgente starterstekort zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld. Om in paragraaf 5.4 een vergelijking tussen de oude en nieuwe methode te maken, is het tekort voor de jaren 2015 t/m 2022 met behulp van de oude methodiek berekend. In paragraaf 5.5 worden conclusies getrokken.

## 5.2 Oude berekeningsmethodiek

In de oude methodiek, die in essentie aan het begin van de jaren tachtig binnen de directie DGVH van het Ministerie van VROM is ontwikkeld, wordt de vraag naar zelfstandige woningen (“woningbehoevende eenheden”) benaderd met behulp van de huishoudensstatistiek, enquêteonderzoek (WoON) en een norm voor frictieleegestand. Tezamen met schattingen van het aantal woningen ongeschikt voor bewoning en tweede woningen, resulteert dat in een raming van de “gewenste woningvoorraad”. Deze gewenste voorraad wordt vervolgens geconfronteerd met de daadwerkelijke woningvoorraad om het tekort (of het overschot) te berekenen.

In [Tabel 5.1](#) is een gedetailleerd overzicht van de berekening opgenomen. In de beschrijving hieronder verwijzen de cijfers en letters tussen haakjes naar deze tabel. Voor de raming van het aantal woningbehoevende eenheden vormt het aantal huishoudens (1) volgens de CBS-Huishoudensstatistiek het uitgangspunt. Daarbij opgeteld wordt een schatting van het aantal huishoudens dat zich had willen vormen en een urgente woningvraag heeft op basis van het WoON (enquêteonderzoek). Het gaat om leden van huishoudens (merendeels kinderen die het huis uit willen) (2) en semi-starters, partners die scheiden en geen zelfstandige woning achterlaten (3). Op deze optelsom wordt in mindering gebracht het geraamde aantal huishoudens dat in een woning woont maar urgent wil verhuizen naar een andere woonvorm (institutioneel, inwonend, op kamers etc.) waardoor er woningen beschikbaar komen (4). Ten slotte wordt er (met a tot en met f) een schatting gemaakt van het aantal huishoudens dat vrijwillig in een bewoonde andere ruimte (BAR) woont (6). Deze huishoudens zoeken geen zelfstandige woning en worden niet als woningbehoevende eenheden gezien. De rekensom levert in 2015 het aantal van 7.503.000 woningbehoevende eenheden op (7).

Tabel 5.1: Berekening statistisch woningtekort 2015 volgens oude methode

		2015
1	Huishoudens totaal	7.665
2	Urgente Leden	+ 115
3	Urgente Semistarters	+ 20
4	Urgente Woningverlaters	- 7
5	Huishoudens plus saldo urgenten	7.793
a	<i>Leegstand</i>	201
b	<i>Woningen ongeschikt (8+10)</i>	52
c	<i>Woningen niet bewoond (a+b)</i>	253
d	<i>Bewoonde voorraad = huishoudens in woning (14-c)</i>	7.335
e	<i>Huishoudens in BAR (1-d)</i>	330
f	<i>Urgente BAR-bewoners</i>	40
g	<i>Huishoudens Vrijwillig in niet-woning (e-f)</i>	290
6	Huishoudens Vrijwillig in niet-woning	- 290
7	Woningbehoevende eenheden	7.503
8	Tweede woningen	+ 9
9	Gewenste Leegstand	+ 160
10	Leegstand ongeschikt voor bewoning	+ 43
11	Bewoond ongeschikt voor bewoning	+ 6
12	Gewenste woningvoorraad	+ 7.722
13	Woningtekort (-) of -overschot	-134
14	Voorraad	7.588

De gewenste woningvoorraad wordt berekend door rekening te houden met woningen die niet beschikbaar zijn omdat ze in gebruik zijn als tweede woning (8) of ongeschikt voor bewoning. Bij die laatste categorie kan het om zowel leegstaande (10) als bewoonde (11) woningen handelen. Ten slotte wordt er rekening gehouden met een gewenste, normatief bepaalde, frictieleegstand (9). Deze is nodig voor het goed functioneren van de woningmarkt. Het gaat dan om kortdurende leegstand tijdens verhuizingen en/of het opknappen van woningen. Hiervoor is in 2015 een norm van 2,1% van de gewenste voorraad<sup>78</sup> toegepast. De gewenste woningvoorraad (12) is de optelsom van het aantal woningbehoevende eenheden, de niet beschikbare woningen en de gewenste frictieleegstand. Confrontatie met de daadwerkelijke woningvoorraad (14) levert het woningtekort of woningoverschot (13) in een regio op. Regionale tekorten en overschotten werden opgeteld om tot een nationaal tekort/overschotcijfer te komen.

Een belangrijk onderdeel van de oude methode is het urgentiecriteria. Op basis van het WoON wordt het onderscheid gemaakt tussen urgente en potentiële verhuiscandidate. Deze mate van urgentie wordt afgeleid uit de antwoorden die gegeven worden op een reeks vragen. Om als urgent te worden gezien moet een respondent verhuiscandidate zijn (of reeds huisvesting hebben gevonden),

<sup>78</sup> Voor de bestaande voorraad werd een norm van ongeveer 2% toegepast. De normatieve leegstand voor de nieuwbouw was wat hoger. Binnen de landelijke norm werd een zekere differentiatie, rekening houdend met de kenmerken van de gemeentelijke voorraad, toegepast. Voor woningen die vaker bij verhuizingen zijn betrokken (meergezinswoningen en huurwoningen) gold een iets grotere 'gewenste leegstand' dan voor woningen waar de gemiddelde woonduur hoger ligt (eengezinswoningen en koopwoningen). In de jaren tachtig werd gerekend met een normatieve frictieleegstand van 2,4%.

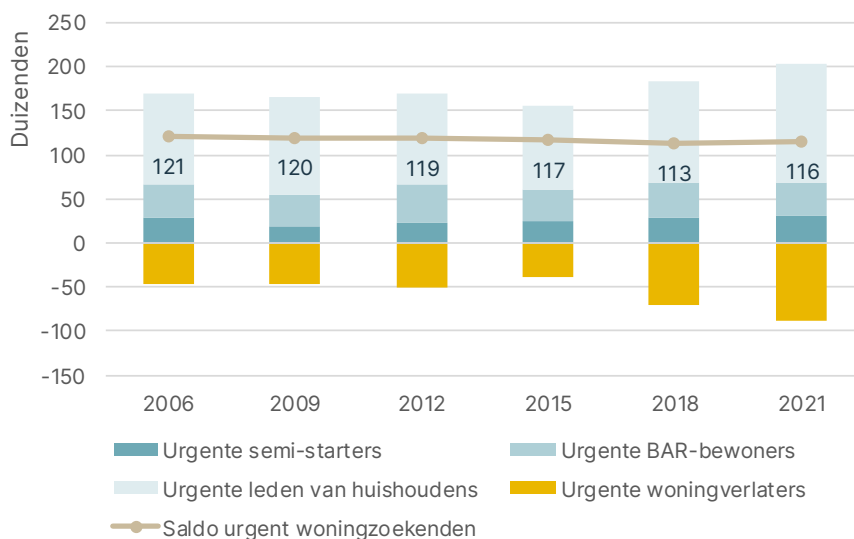
reeds actie hebben ondernomen, binnen een jaar willen verhuizen en direct achter de woning aan willen gaan als de gewenste woning aangetroffen wordt.

Het statistisch woningtekort werd op deze wijze bij het verschijnen van een nieuwe editie van het Wbo of het WoON berekend. In tussenliggende jaren werd er soms ook een tekort berekend, waarbij dan werd aangenomen dat alle benodigde informatie uit het meeste recente Wbo/WoON nog steeds van toepassing was op de huishoudens en woningvoorraad volgens de nieuwste stand.

### 5.3 'Urgent starterstekort'

Aanleiding om in 2018 over te stappen op een andere methodiek om het woningtekort te bepalen is dat het met behulp van de oude methodiek berekende tekort - onder de ceteris paribus voorwaarde - in de loop der jaren nauwelijks wijzigt, terwijl andere indicatoren (prijzen, wachttijden en krapte-indicatoren) en een vergelijking van de ontwikkeling van de woningvoorraad en het aantal huishoudens op een oplopend tekort wijzen. In de basis ligt de oorzaak hiervoor in het nauwelijks wijzigend 'urgent starterstekort' dat rechtstreeks uit het WoON wordt afgeleid. Dit urgent starterstekort fluctueert in de jaren 2006 t/m 2021 tussen de 113.000 en 121.000 (zie [Figuur 5-1](#)).

**Figuur 5-1:** Het aantal urgent woningzoekenden, woningverlaters en het saldo hiervan (urgent starterstekort), 2006 t/m 2021; Bron: WoON



Mogelijke oorzaken hiervan kunnen zijn:

- BAR-bewoners zijn sterk ondervetegenwoordigd in de steekproef van het WoON;
- BAR-bewoners met een urgente woningvraag zijn nog sterker ondervetegenwoordigd;
- de antwoorden van respondenten worden sterk bepaald door de ingeschatte mogelijkheden om daadwerkelijk een woning te vinden in plaats van de wens naar een woning;

- de urgentiecriteria steunen op (subjectieve) antwoorden die ook tijdsbeeldafhankelijk zijn: actie ondernomen, bereidheid acceptatie, verhuistermijn (binnen een jaar), aantal ondernomen activiteiten.

### **BAR-huishoudens: WoON versus registraties**

Volgens het WoON is het aantal huishoudens in een BAR in de periode 2015-2021 niet meer dan 355 tot 387 duizend huishoudens geweest, terwijl vanuit de registraties afgeleid kan worden dat deze groep minimaal 500 duizend groot is. Los van dit kwantitatieve verschil blijkt ook de samenstelling van de BAR-huishoudens in het WoON af te wijken van de registraties. Zo blijkt in het WoON dat minder dan de helft van de BAR-huishoudens hooguit twee jaar op het huidige adres woont, waar dit volgens de registraties 75% betreft. Dit is een eerste aanwijzing dat met name de groep voor wie de BAR-situatie een tijdelijke voorlopige oplossing betreft minder goed in de steekproef van het WoON vertegenwoordigd is. Ook qua leeftijd en huishoudenstype is er een duidelijk verschil te zien. Het percentage in de leeftijdsgroep 30 tot 65 jaar evenals het percentage huishoudens met kinderen ligt volgens de registraties bijna twee keer zo hoog als in het WoON. Aangenomen dat voor deze groepen een BAR-situatie verre van optimaal is, zou hieruit geconcludeerd kunnen worden dat het aantal BAR-huishoudens met een urgente woningvraag minder goed gemeten wordt in het WoON.

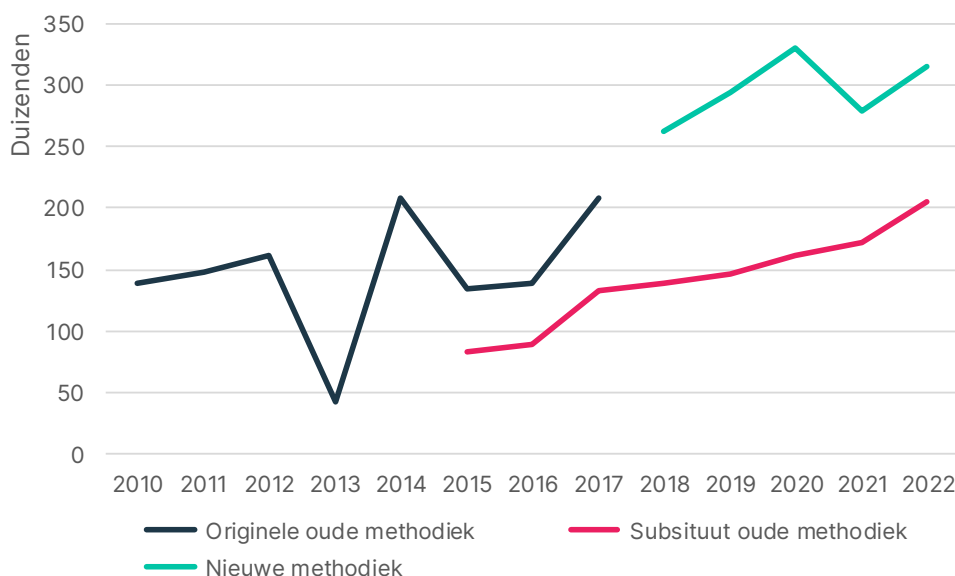
## **5.4 Vergelijking resultaten oude en nieuwe methodiek**

Het statistisch woningtekort is, voor zover mogelijk, volgens de oude methodiek berekend voor de jaren 2015 t/m 2022. Dat maakt het mogelijk om de resultaten van de oude en nieuwe methodiek naast elkaar te leggen. Om de vergelijking zo zuiver mogelijk te houden wordt voor de berekening van het tekort volgens de oude methodiek voor de jaren 2015-2022 gebruik gemaakt van CBS-microdatabestanden (net als in de nieuwe methodiek). De kwaliteit van deze data is overigens beter dan die van de databronnen waarvan in het verleden bij de berekeningen gebruikt moest worden gemaakt. Er wordt in dit rapport daarom gesproken over de “originele oude methodiek” en de “substituut oude methodiek”.

De ontwikkeling van het statistisch woningtekort berekend volgens de oude originele methodiek laat in de jaren 2012 t/m 2017 sterke fluctuaties zien die samenhangen met methodebreuken in zowel de woningvoorraadstatistiek als de huishoudensstatistiek<sup>79</sup>. Met name fluctuaties in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen, die wordt bijgehouden door gemeenten, spelen hier een belangrijke rol in. Na de invoering in 2012 zijn in de jaren 2013 t/m 2015 een groot aantal ‘overige toevoegingen’ en ‘overige onttrekkingen’ in de BAG opgevoerd ten einde verkeerd geïnterpreteerde richtlijnen met betrekking tot het wel of niet als één of meerdere verblijfsobjecten registreren van studenten- en woonruimten te corrigeren.

<sup>79</sup> Groenemeijer, L. Geen baksteenmythe, maar een woningtekort, ESB, 107 (4805), 2022.

**Figuur 5-2:** Statistisch woningtekort volgens oude methodiek (oude stijl), oude methodiek (substituut) en nieuwe methodiek, 2006 t/m 2022, bron: ABF Research



Het verschil tussen de originele oude methodiek en de substituut oude methodiek loopt op van 50.000 in 2015 tot 76.000 in 2017. Het verschil is voor een beperkt deel het gevolg van het werken met substituut databestanden. Belangrijkste verklaring is terug te voeren op het urgentiecriteria in de oude methodiek. Slechts 15% van de zogeheten BAR-bewoners, huishoudens die een woning delen of niet in een woning wonen, kwalificeert volgens de criteria die in het WoON gebruikt worden als urgent. In de nieuwe methodiek kwalificeert op basis van de grens van 25 jaar of ouder circa 55% van deze groep als urgent en telt deze mee voor het tekort.

In de periode 2018–2022 neemt zowel in de nieuwe methodiek als in de substituut oude methodiek het tekort toe. Het tekort neemt in de substituut oude methodiek met 66.000 toe en in de nieuwe methodiek met 52.000 toe. Opvallend is dat in de nieuwe methodiek het woningtekort in 2021 daalde ten opzichte van 2020. Dit is het effect van de lagere immigratie als gevolg van de coronapandemie. In de substituut oude methodiek is van daling in 2021 geen sprake. Naar een woning zoekende immigranten spelen in de oude methodiek geen rol, terwijl zich onder de urgente woningverlaters wel emigranten kunnen bevinden. Het verschil tussen de nieuwe methode en de substituut oude methodiek is met 169.000 woningen maximaal in 2020 en is in 2022 teruggelopen tot 109.000.

## 5.5 Conclusies vergelijking oude en nieuwe methode

Een belangrijke tekortkoming van de oude benadering van het woningtekort – gehanteerd vóór 2018 – is dat huishoudens die in een alternatieve woonvorm wonen in het WoON-onderzoek slecht vertegenwoordigd zijn. Voor het woningtekort is dit een belangrijke groep van huishoudens die – veelal

tijdelijk – andere woonoplossingen vindt omdat (betaalbare) reguliere woningen niet voldoende beschikbaar zijn. Deze door het woningtekort getroffen zijn via steekproefonderzoek moeilijk benaderbaar. In de nieuwe methode wordt gebruikgemaakt van registratiebestanden om beter zicht te krijgen op de ontwikkeling van het aantal huishoudens die woningen delen of in verblijfsobjecten met een niet-woonfunctie wonen.

Een mogelijk nog groter euvel van de oude methode is het niet op de krapte reagerend 'urgent starterstekort'. De belangrijkste reden hiervoor is dat de antwoorden van respondenten sterk worden bepaald door de ingeschatte mogelijkheden om daadwerkelijk een woning te vinden in plaats van de wens naar een woning. Het aantal respondenten dat kwalificeert als 'urgent' woningzoekende verandert daardoor niet of nauwelijks, waardoor het hiermee berekende woningtekort amper reageert op veranderingen in de krapte.

Als laatste manco dient genoemd te worden dat woningzoekende immigranten geen enkele rol spelen in de oude methode. Nu de bevolkingsgroei vrijwel geheel uit een positief buitenlands migratiesaldo bestaat wordt hierdoor een belangrijk deel van de vraag naar woningen die zich manifesteert genegeerd.

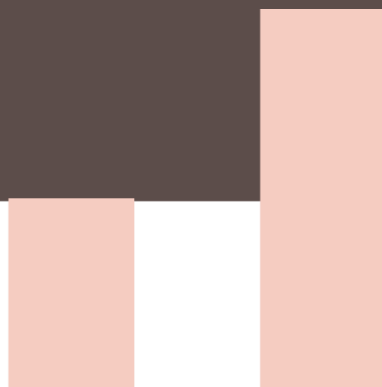
Conclusie is dat de oude methode op een aantal punten tekortschiet en dat de nieuwe methode beter aansluit bij de hedendaagse woningmarkt.



## 06

# Verkenning nieuwe data

Omdat de raming van het woningtekort plaatsvindt op basis van registraties zoals de BRP zijn vragen gerezen met betrekking tot bijzondere groepen. Hoe wordt er omgegaan met arbeidsmigranten, daklozen en bewoners van recreatiewoningen in de huidige methodiek en zijn er mogelijk data met betrekking tot deze groepen beschikbaar die een rol zouden kunnen spelen bij een verbeterde ramingsmethode?





## 6.1 Inleiding

Omdat de tekortramingen voor een belangrijk deel plaatsvinden op basis van registraties zoals de BRP zijn vragen gerezen met betrekking tot bijzondere groepen. Het betreft arbeidsmigranten, daklozen en bewoners van recreatiewoningen. In dit hoofdstuk wordt nagegaan hoe deze groepen nu in de tekortraming wel of niet worden meegenomen en of er data beschikbaar zijn die de tekortraming zouden kunnen verbeteren.

## 6.2 Arbeidsmigranten

In de huidige ramingsmethodiek van het woningtekort wordt uitsluitend rekening gehouden met arbeidsmigranten die staan ingeschreven als 'ingezetene' in de Basisregistratie Personen (BRP). Dit zijn personen die staan ingeschreven in de BRP met een woonadres<sup>80</sup> in Nederland. Immigranten die bij aankomst in Nederland voornemens zijn om ten minste vier maanden in Nederland te verblijven moeten zich inschrijven als ingezetene in de BRP.

Arbeidsmigranten verblijven echter vaak korter dan vier maanden in Nederland. Deze immigranten schrijven zich over het algemeen niet in als ingezetene in de BRP. Het is dan ook niet bekend waar in Nederland zij verblijven en deze groep wordt niet meegenomen in de berekening van het woningtekort. Daarnaast blijkt in de praktijk dat ook (arbeids)migranten die wél 4 maanden of langer in Nederland verblijven, zich niet allemaal inschrijven als ingezetene in de BRP. Ook deze groep blijft dus buiten beeld bij de berekening van het woningtekort.

Cijfers met betrekking tot het aantal inwoners of immigranten in Nederland, hebben vrijwel altijd betrekking op ingezetenen in de BRP. Ook de nationale bevolkingsprognose van het CBS, en de Primos-prognose als regionale 'vertaling' daarvan, is uitsluitend gebaseerd op ingezetenen in de BRP.

### 6.2.1 Omvang en ontwikkeling niet ingeschreven arbeidsmigranten

Via andere registraties kan een deel van de migranten die niet staan ingeschreven als ingezetene in de BRP in beeld worden gebracht. Bij arbeidsmigranten is specifiek de Polisadministratie van belang. De Polisadministratie wordt beheerd door het UWV en omvat alle inkomstgegevens in Nederland die onder de loonheffing vallen. Hieronder vallen de arbeidsvergoedingen van werkgevers aan werknemers (lonen), maar ook bijvoorbeeld sociale uitkeringen, lijfrentes en pensioenen. Het CBS selecteert uit dit bestand specifiek de banen en stelt dit deel van de Polisadministratie beschikbaar voor onderzoek in de CBS-microdata. Het bestand bevat alle werknemers die onder het Nederlandse belastingstelsel vallen en loonheffing betalen, waaronder dus ook de arbeidsmigranten waarbij dit van toepassing is. Tegelijkertijd betekent dit dat werknemers in Nederland in dienst van een in het buitenland gevestigde werkgever (internationaal gedetacheerde werknemers) en zelfstandig ondernemers niet terug te vinden zijn in de Polisadministratie. Ook eventuele arbeidsmigranten die zwartwerken blijven buiten beeld.

<sup>80</sup> Hoewel adressen zonder woonbestemming (zoals vakantieparken) niet bedoeld zijn voor permanente bewoning, is inschrijving in de BRP op dergelijke adressen wel mogelijk.

In de beveiligde omgeving van de CBS-microdata is het mogelijk om de Polisadministratie te koppelen aan de BRP. Zoals gezegd staan niet alle arbeidsmigranten ingeschreven als ingezetene in de BRP. De ruime meerderheid van de arbeidsmigranten die niet staat ingeschreven als ingezetene in de BRP, staat echter wel geregistreerd als 'niet-ingezetene' in de Registratie Niet-Ingezetene (RNI). Dit is een apart onderdeel van de BRP. Bij registratie in de RNI wordt in plaats van een adres in Nederland, het woonadres in het buitenland vastgelegd. Met dit woonadres in het buitenland is het (bij benadering) mogelijk om onderscheid te maken tussen arbeidsmigranten en grenspendelaars. Het is aannemelijk dat personen die een actief dienstverband hebben in Nederland en relatief ver van de Nederlandse grens wonen, ook in Nederland verblijven.

Het gebeurt ook dat personen voorkomen in de Polisadministratie maar niet in de BRP/RNI. Van deze personen is het woonadres in het buitenland niet bekend en daarom kan voor hen geen onderscheid gemaakt worden tussen grenspendelaars en arbeidsmigranten. Het gaat echter gelukkig om een kleine groep. Personen die niet voorkomen in de BRP/RNI heb namelijk geen BSN en werkgevers zijn verplicht het loon van werknemers zonder BSN te belasten met het toptarief van 52%. Tevens mag er geen loonheffingskorting worden toegepast. Er is dus een duidelijke financiële prikkel voor arbeidsmigranten om zich in te schrijven in de BRP/RNI.

Het CBS heeft middels de zogeheten Migrantenmonitor (2020) onder meer een overzicht gepubliceerd van immigranten afkomstig uit de 27 EU-landen en 11 kandidaat-lidstaten die voorkomen in de Polisadministratie eind december 2020. Het ging toen om 615.000 personen. 410.000 (67%) van hen stonden ingeschreven als ingezetene in de BRP. Hierbij is geen rekening gehouden met mogelijke grenspendelaars. ABF zal binnenkort, in opdracht van BZK, een overzicht maken van het aantal arbeidsmigranten eind 2022.

### 6.2.2 Is er aanleiding om berekening tekort aan te passen?

Uit de cijfers uit de Migrantenmonitor van het CBS wordt duidelijk dat een relatief groot deel van de arbeidsmigranten zich niet registreert als ingezetene in de BRP. Eind december 2020 betreft het 205.000 arbeidsmigranten. Voor een beperkt deel gaat het om grenspendelaars. Zij spelen daardoor geen rol bij de berekening van het woningtekort. Van de ingezetene immigranten weten we al dat zij relatief vaak woningdeler zijn en/of in een verblijfsobject met een niet-woonfunctie wonen (zie paragraaf 4.2). Indien zij 25 jaar of ouder zijn, tellen zij mee voor het woningtekort. Het is aannemelijk dat arbeidsmigranten die zich niet inschrijven als ingezetene even vaak, of zelfs vaker, in een dergelijke woonsituatie verkeren. Door de groep niet-ingezetene arbeidsmigranten buiten beschouwing te laten, wordt de woningvraag dus onderschat, en daarmee ook het woningtekort.

Verder is het mogelijk, zo niet waarschijnlijk, dat arbeidsmigranten die niet staan ingeschreven als ingezetene in de BRP, wel ergens in een (verkamerde) woning verblijven. Deze woning lijkt dan volgens de koppeling van BRP en BAG mogelijk langdurig leeg te staan. Het is onduidelijk hoe goed de

correctie voor het energieverbruik van de woning in dergelijke gevallen kan voorkomen dat de woning niet meetelt als potentieel woningaanbod<sup>81</sup>. Mogelijk worden woningen die feitelijk worden bewoond door niet-ingezetenen nu onterecht als langdurig leegstaande woningen getypeerd. Ook dit zou uiteindelijk leiden tot een onderschatting van het werkelijke woningtekort in de berekening.

Er zijn echter ook redenen om arbeidsmigranten die zich niet registreren als ingezetene in de BRP, niet mee te nemen in de berekening van het woningtekort. Ten eerste is niet duidelijk waar deze migranten wonen. Hoewel dit op regionaal niveau te schatten valt via de werklocatie, ontbreken harde gegevens hierover. Ook zijn er in sommige gevallen problemen met de werklocatie in de registraties. Bij uitzendkrachten wordt bijvoorbeeld de vestigingslocatie van de uitlener (uitzendbureau) geregistreerd en niet van de inlener (bedrijf waar uitzendkrachten aan het werk zijn).

Daarnaast is er ook niets bekend over de woonsituatie. Het is onduidelijk hoeveel van hen woningdeler zijn of in een niet-woning verblijven. Voorts zijn arbeidsmigranten die zich niet inschrijven als ingezetene waarschijnlijk juist op zoek naar relatief goedkope tijdelijke woonruimte. Woningdelen of verblijven in bijvoorbeeld een vakantiewoning hoeft dan niet ongewenst te zijn.

Conclusie is dat niet als ingezetene ingeschreven arbeidsmigranten mogelijk deels een vraag naar zelfstandige woningen hebben, maar dat de omvang daarvan niet is in te schatten. Zodra zij zich inschrijven als ingezetene tellen ze mee in de tekortraming.

## 6.3 Daklozen

Daklozen spelen geen specifieke rol in de berekening van het huidige woningtekort. Om dit nader toe te lichten is het relevant om te weten hoe het CBS het aantal daklozen in Nederland raamt.

### 6.3.1 De CBS-schatting van het aantal daklozen

Het CBS maakt onderscheid tussen twee typen daklozen:

- Feitelijk daklozen: personen die vooral op straat, openbare ruimtes of vrienden, familie en kennissen zijn aangewezen en geen garantie hebben op een slaapplek voor de komende nacht. Deze groep probeert het CBS in beeld te brengen.
- Residentieel daklozen: personen die staan ingeschreven in instellingen voor maatschappelijke opvang. Zij verblijven in voorzieningen waar mensen op structurele basis 24 uur per dag verblijven/wonen, zoals sociale pensions, 24-uurs maatschappelijke opvangvoorzieningen en Regionale Instellingen voor Beschermd Wonen (RIBW's). In de bevolkingsstatistiek worden zij onder de institutionele bevolking geschaard. Bij de daklozenstatistieken van het CBS wordt deze groep niet meegenomen.

<sup>81</sup> Zo zijn er bijvoorbeeld (langdurig leegstaande) woningen waarvoor geen koppeling met het energieverbruikbestand mogelijk is. Voor die woningen weten we het energieverbruik niet.

Het aantal feitelijk daklozen volgens de CBS-statistiek is gebaseerd op een schatting (geen telling). Specifiek worden drie bronnen gecombineerd waarin feitelijk daklozen kunnen voorkomen:

- Personen op opvangadressen: een binnen CBS samengestelde lijst van personen die volgens de BRP ingeschreven staan bij dag- en nachtopvangvoorzieningen voor daklozen. Dit betekent dat dit adres als een briefadres wordt gebruikt. Hiervoor is gebruikgemaakt van een lijst met opvanglocaties van de Federatie Opvang (branchevereniging voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en beschermd en begeleid wonen) en het Leger des Heils.
- WWB: een binnen het CBS beschikbare lijst met personen die in het bijstandsregister staan als personen zonder vaste verblijfplaats, volgens het Besluit Adreslozen binnen de Wet Werk en Bijstand. Het gaat dan om een “zwerwersuitkering” of “daklozenuitkering”.
- LADIS: een selectie van daklozen uit het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS). Sinds 1 januari 2020 wordt in plaats van het LADIS een selectie van daklozen gebruikt die bekend waren bij een van de drie reclasseringsorganisaties in Nederland (3RO).

Het CBS koppelt de drie registraties aan elkaar via het (versleutelde) BSN van de personen. Dit betekent dat daklozen zonder BSN (bijv. illegalen, uitgeprocedeerde asielzoekers, etc.) niet meetellen in de cijfers van het CBS. De gegevens uit de drie registers worden door toepassing van statistische modellen opgehoogd naar de totale populatie daklozen in Nederland. Voor deze schatting van de omvang van de populatie daklozen is de zogenoemde capture-recapture benadering, ofwel vangst-hervangstmethode, toegepast. Deze methode komt oorspronkelijk uit de biologie, waar ze wordt toegepast om de populatieomvang van bepaalde diersoorten te schatten.

Feitelijk daklozen kunnen met een briefadres in de BRP ingeschreven staan op het adres van een instelling. In dit geval tellen zij niet mee in het woningtekort. In 2018 stonden er 2.400 van de 39.300 feitelijk daklozen geregistreerd op het adres van een instelling; dit is 6% van het totaal (zie [Tabel 6.1](#)). Hoe de overige feitelijk daklozen geregistreerd staan in de BRP is niet bekend. Omdat het totaal aantal daklozen een schatting betreft, zijn zij ook niet als unieke personen identificeerbaar in de CBS-microdata. Het is aannemelijk dat de overige feitelijke daklozen veelal als woningdeler bekend staan, vanwege de inschrijving op een oud adres of bij bekenden. Mogelijk staat een deel ingeschreven op het adres van (een van de) ouders en worden zij als ‘thuiswonend kind’ gezien.

Er is veel kritiek op de methode die het CBS hanteert vanuit opvanginstellingen die zich naar hun idee met een heel andere werkelijkheid geconfronteerd zien. Idee van de vangst-hervangstmethode die het CBS toepast is dat óók de personen die niet voorkomen in de drie registers, wél voorkomen in de schatting van het aantal daklozen. De opvanginstellingen betogen echter dat zelfredzame daklozen door het gebruik van de drie administraties niet genoeg worden opgemerkt. Zij verblijven vaak in hun eigen netwerk of op plekken die niet geschikt zijn voor bewoning, zoals een auto, camping of tuinhuis. Of zij hebben bijvoorbeeld wel een briefadres maar geen uitkering, omdat ze wel werk hebben. Voorts hebben de cijfers van het CBS alleen betrekking op 18 t/m 65-jarigen, waardoor jonge en oude

daklozen niet worden meegeteld. Ook worden zoals gezegd mensen zonder verblijfspapieren zoals uitgeprocedeerde asielzoekers niet meegeteld<sup>82</sup>.

### 6.3.2 Omvang en ontwikkeling van feitelijk daklozen

Het aantal feitelijk daklozen is meer dan verdubbeld tussen 2009 en 2018 (Tabel 1). Voor 2019 is geen schatting gemaakt door het CBS omdat het LADIS niet meer beschikbaar was vanaf 2019 en er ook geen alternatief beschikbaar was in dit jaar. Per 2020 wordt het 3RO-register gebruikt in plaats van het LADIS. Sindsdien 2020 is het aantal daklozen zoals door het CBS geschat gedaald van 36.400 in 2020 naar en 26.600 in 2022. Volgens het CBS hangt de daling niet samen met de overstap op het nieuwe bronbestand (3RO i.p.v. LADIS).

Tabel 6.1: Schatting totaal aantal feitelijk daklozen o.b.v. drie registers; Bron: CBS

	Geschat totaal	Aantal uniek	Opvangadres	WWB	LADIS
2009	17.800	6.000	2.900	3.200	1.500
2010	23.300	7.000	3.100	3.500	1.700
2011	24.400	7.200	2.600	3.800	1.600
2012	27.300	6.600	2.700	3.500	1.500
2013	24.800	6.900	2.400	3.900	1.500
2014	26.900	7.000	2.200	4.300	1.600
2015	31.000	7.200	2.600	4.700	1.500
2016	30.500	7.600	2.900	5.200	1.100
2017	34.500	8.000	2.500	5.600	1.100
2018	39.300	8.100	2.400	5.800	1.000
2019					
2020	36.400				
2021	32.000				
2022	26.600				
2023					
*	30.600				

\* Voorlopige cijfers

### 6.3.3 Is er aanleiding om de berekening van het tekort aan te passen?

Het aantal feitelijk daklozen volgens het CBS is gebaseerd op een schatting. Niet alle daklozen zijn identificeerbaar in de CBS-microdata, de cijfers kunnen niet naar gemeente worden uitgesplitst en in ieder geval ontbreken oude en jonge daklozen. Dat maakt opname in de berekening van het woningtekort niet zinvol. In de huidige tekortraming zijn daklozen geen specifieke categorie, maar wordt er indirect deels rekening gehouden met de vraag naar zelfstandige woningen van deze groep.

De residentiële daklozen staan in de BRP geregistreerd op het adres van een instelling en worden tot de institutionele bevolking gerekend. Op basis van trends in de realisatiecijfers wordt in de tekortraming via de prognose van de huishoudensgroei rekening gehouden met het deel van de institutionele bevolking dat een overgang maakt naar een andere huishoudpositie, bijvoorbeeld alleenstaande. Niet

<sup>82</sup> <https://www.kansfonds.nl/artikelen/reactie-kansfonds-op-cbs-schatting-dakloosheid/>

bekend is welk deel van de residentieel daklozen per direct zelfstandig wil wonen. Mogelijk is dat aantal groter dan op basis van trends wordt meegenomen in de tekortraming.

Alle feitelijk daklozen die als woningdeler in de BRP zijn geregistreerd, zowel daklozen die het CBS telt als overige daklozen, worden meegenomen in de berekening van het tekort. Een kleine groep feitelijk daklozen staat ingeschreven bij een opvanginstelling en wordt tot de institutionele bevolking geteld. Aan te nemen valt dat deze groep, die in 2018 2.400 personen telde, een zelfstandige woning zoekt. Feitelijk daklozen ingeschreven op het adres van hun ouders worden als thuiswonende kinderen gezien en tellen uitsluitend indirect (via trends in de huishoudensgroei) mee voor de berekening van het woningtekort.

Concluderend kan gesteld worden dat de data die er over daklozen beschikbaar zijn dusdanige beperkingen hebben dat opname in de tekortraming niet mogelijk is. In de huidige berekening van het woningtekort wordt voor een belangrijk deel rekening gehouden met woningzoekende daklozen. Er is echter aanleiding om te veronderstellen dat het aantal woningzoekende daklozen in de methodiek in beperkte mate onderschat wordt.

## 6.4 Bewoners van recreatiewoningen en vakantieparken

Huishoudens die staan ingeschreven op het adres van een verblijfsobject met uitsluitend een logiesfunctie worden in de ramingsmethodiek van het woningtekort meegenomen bij de woningvraag indien ze 25 jaar of ouder zijn<sup>83</sup>. Een deel van deze verblijfsobjecten kan worden beschouwd als recreatiewoning. Volgens de CBS-microdata staan ca. 15.700 huishoudens, bestaande uit 25.900 personen, ingeschreven in de BRP op het adres van een recreatiewoning (per begin 2022)<sup>84</sup>. Het gaat hierbij uitsluitend om recreatiewoningen, zowel op vakantieparken als daarbuiten. Woonwagens en stacaravans blijven bij deze schatting buiten beschouwing<sup>85</sup>. Van de groep ingeschrevenen is niet bekend welk deel daar volgens de gemeentelijke regels eigenlijk niet permanent mag wonen. Het

<sup>83</sup> Nagenoeg alle (ca. 95%) huishoudens die zijn ingeschreven op het adres van een verblijfsobject met uitsluitend een logiesfunctie zijn 25 jaar of ouder en tellen dus mee aan de vraagzijde van de tekortraming.

<sup>84</sup> Dit betreft het aantal personen/huishoudens ingeschreven in de BRP op het adres van vermoedelijke recreatiewoningen. Deze personen zijn verdeeld over 13.900 recreatiewoningen. In totaal zijn er volgens dezelfde definitie 127.000 recreatiewoningen in Nederland (2022). Deze cijfers zijn een update van het eerdere ABF-onderzoek "Recreatiewoningen in Nederland 2021" (januari 2022). Zie voor meer toelichting dat rapport. In april 2024 publiceerde CBS een [maatwerktafelenset](#) over het aantal (bewoonde) recreatie-objecten in Nederland. In dat onderzoek wordt een ruimere definitie van 'recreatiewoning' (recreatie verblijfsobjecten) gehanteerd waardoor het totale aantal van dergelijke woningen hoger uitvalt: 148.000 waarvan 32.000 bewoond volgens de BRP. Dit onderzoek is niet direct bruikbaar voor de tekortberekening omdat onduidelijk is welk deel van de huishoudens in die woningen moet worden meegeteld aan de vraagzijde van de tekortberekening.

<sup>85</sup> Stacaravans mogen niet als pand (en verblijfsobject) in de BAG worden opgenomen. Er mogen in de BAG wel standplaatsen voor worden aangewezen (net als bij woonwagens het geval is), maar lang niet alle gemeenten maken gebruik van deze mogelijkheid. Huishoudens die staan ingeschreven op het adres van een standplaats (woonwagens en stacaravans, zowel op vakantieparken als daarbuiten) wonen in een niet-vbo en worden in het geheel niet meegeteld aan de vraagzijde van de tekortraming.

aantal ingeschreven huishoudens en bewoners is slechts licht gestegen sinds 2016: toen waren het 12.900 huishoudens met in totaal 22.000 personen.

Huishoudens die feitelijk in een recreatiewoning wonen, maar ingeschreven staan op het adres van een reguliere woning (verblijfsobject met woonfunctie) worden niet meegenomen aan de vraagzijde, tenzij ze met meerdere huishoudens op dat woonadres staan ingeschreven (woningdelers).

De omvang van deze groep die zich niet op het adres van een recreatiewoning heeft ingeschreven maar daar feitelijk wel woont, is niet precies bekend. Wel zijn er schattingen (zie volgende paragraaf).

Bekend is dat het grootste deel van de huishoudens die feitelijk in een recreatiewoning wonen, daar niet staat ingeschreven in de BRP (zie ook hieronder). Het grootste deel van de bewoners van recreatiewoningen wordt dus waarschijnlijk niet meegenomen aan de vraagzijde van het tekort terwijl dat deels eigenlijk wel wenselijk zou zijn. Omdat onbekend is waar ze wel staan ingeschreven – en dus bijvoorbeeld ook niet of het wel of niet woningdelers zijn – kunnen we niet aangeven hoe groot de groep is die (deels ten onrechte) niet wordt meegenomen bij de raming van het woningtekort.

Overigens: het is zeker niet zo dat alle permanente bewoners van recreatiewoningen zouden moeten meetellen bij het tekort (indien er goede cijfers over deze groep beschikbaar zouden zijn). Permanente bewoning op vakantieparken wordt namelijk soms door gemeenten gewoon toegestaan, bijvoorbeeld via het bestemmingsplan of via een persoonsgebonden vergunning. Lang niet alle bewoners van vakantieparken wonen daar dus tegen de regels. Los hiervan hebben lang niet alle permanente bewoners behoefte om in een reguliere woning te wonen.

#### 6.4.1 Omvang en ontwikkeling bewoners recreatiewoningen?

Volgens een veel aangehaalde, maar grove en al enigszins gedateerde, schatting zijn er landelijk 55.000 personen<sup>86</sup> die – al dan niet tegen de regels – op een vakantiepark wonen. Het grootste deel van deze groep staat niet op het adres van het vakantiepark ingeschreven in de BRP. Volgens onderzoek van Platform31<sup>87</sup> zijn er bij de bewoners van vakantieparken grofweg vijf verschillende groepen te onderscheiden: mensen die een bewuste keuze maken voor het vakantiepark, spoedzoekers<sup>88</sup>, arbeidsmigranten, mensen die niet meer in aanmerking komen voor een reguliere woning, en mensen die onder de radar willen blijven. De permanente bewoning van vakantieparken is van alle tijden en is zeker niet alleen een gevolg van het woningtekort. Uit berichtgeving in de media valt wel

<sup>86</sup> Schatting ministerie van BZK (2018) op basis van cijfers over 2016. Gebaseerd op onderzoek CBS dat uitwees dat er in 2016 in totaal 130.000 verblijfsobjecten op huisjes- en kampeertreinen staan en dat op iets minder dan 10% van deze objecten (12.870) in totaal ca. 22.000 mensen staan ingeschreven in de BRP. Uit onderzoek van Platform31 naar bewoning van vakantieparken op de Veluwe bleek dat het daadwerkelijk aantal bewoners dat daar permanent verblijft 2 a 3 keer zo hoog ligt. Ervan uitgaande dat deze factor nationaal geldt, zouden er 2,5 x 22.000 = 55.000 personen permanent op vakantieparken wonen.

<sup>87</sup> <https://www.platform31.nl/artikelen/wonen-in-de-luwte/>

<sup>88</sup> Mensen die met spoed een woning zoeken wegens een acute reden zoals scheiding, ontslag of overbrugging tussen woningen.

op te maken dat de groep bewoners van vakantieparken de laatste jaren is gegroeid als gevolg van het toegenomen woningtekort.

CBS heeft de laatste jaren onderzoek<sup>89</sup> gedaan naar inschrijvingen van personen en bedrijven op adressen van vakantieparken. Daaruit bleek dat er in acht provincies – die adressen van vakantieparken hebben aangeleverd – op 1-1-2021 ruim 12.200 personen op een adres op een vakantiepark stonden ingeschreven in de BRP. Deze cijfers hebben voor de tekortraming geen toegevoegde waarde ten opzichte van de cijfers die uit de microdata bekend zijn over het aantal huishoudens ingeschreven in vbo's zonder woonfunctie (waaronder recreatiewoningen).

Onder de Omgevingswet, die per 1-1-2024 is ingevoerd, krijgen gemeenten meer mogelijkheden om persoons- en objectgebonden vergunningen voor permanente bewoning te verstrekken. Voor een beperkt aantal parken wordt door gemeenten een transformatie naar een permanente woonbestemming overwogen. Aan de andere kant lopen er verschillende projecten, waaronder Vitale Vakantieparken, om permanente bewoning terug te dringen. Als huishoudens worden gedwongen om een park te verlaten maar daar niet staan ingeschreven in de BRP worden ze, afhankelijk van waar ze wel staan ingeschreven, niet meegeteld bij de tekortraming.

#### 6.4.2 Is er aanleiding om berekening tekort aan te passen?

Conclusie is dat er geen nieuwe data beschikbaar zijn gekomen die aanleiding geven om de ramingsmethodiek van het woningtekort aan te passen. Een deel van de bewoners van recreatiewoningen wordt meegeteld voor het tekort, maar woont mogelijk legaal. Recreatiewoningen waar huishoudens wonen die zich elders hebben ingeschreven, zijn waarschijnlijk volgens de desbetreffende gemeenten niet bedoeld voor permanente woning. Voor zover deze huishoudens als woningdeler zijn ingeschreven, tellen ze mee voor het woningtekort. Mogelijk staat een deel ingeschreven bij de ouders als thuiswonend kind en tellen ze niet direct mee voor het woningtekort, maar indirect via de verwachte huishoudensgroei.

<sup>89</sup> Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2021/38/inschrijvingen-vakantieparken-per-gemeente-2017-2021>





## 07

# Alternatieve benaderingen

Het statistisch woningtekort wordt geraamd als indicator van de spanning op de woningmarkt en wordt gebruikt als onderdeel van de berekening van de woning(bouw)opgave per regio. In dit hoofdstuk komen alternatieve benaderingen van het woningtekort aan de orde en wordt er geanalyseerd welke ontwikkeling andere spanningsindicatoren in de afgelopen jaren laten zien en in hoeverre dat spoort met de ontwikkeling van het statistisch woningtekort.



## 7.1 Inleiding

Het statistisch woningtekort wordt geraamd als indicator van de spanning op de woningmarkt en wordt gebruikt als onderdeel van de berekening van de woning(bouw)opgave per regio. In dit hoofdstuk komen alternatieve benaderingen van het woningtekort aan de orde en wordt er geanalyseerd welke ontwikkeling andere indicatoren van de spanning op de woningmarkt in de afgelopen jaren laten zien en in hoeverre dat spoort met de ontwikkeling van het statistisch woningtekort.

## 7.2 Alternatieve benaderingen

### 7.2.1 Woondruk-index (Atlas Research)

Atlas Research heeft in 2022 in de jaarlijkse Atlas voor Gemeenten een alternatieve indicator voor spanning op de woningmarkt geïntroduceerd: de Woondruk-index. In deze paragraaf komen eerst de punten van kritiek die Atlas heeft op de berekeningswijze van het statistisch woningtekort aan de orde. Daarna wordt de woondruk-methode beschreven en van commentaar voorzien.

#### Kritiek op berekeningswijze statistisch woningtekort

Een eerste punt van kritiek op de berekeningswijze van het statistisch woningtekort betreft het vermeende gebruik van verouderde CBS-cijfers van de Leegstandsmonitor<sup>90</sup> om de leegstand te bepalen. Dit is niet juist. Zoals in paragraaf 4.4 beschreven wordt voor de tekortraming geen gebruikgemaakt van de CBS Leegstandsmonitor. De gehanteerde methode wijkt hier op onderdelen van af. Atlas Research meent dat door het gebruik van verouderde cijfers ABF-methode de leegstand wordt onderschat en het tekort overschat. Het is echter precies andersom. Zoals in paragraaf 4.4 al geconstateerd wordt de leegstand in de ABF-methode juist mogelijk overschat en het tekort dus onderschat.

Het tweede punt van kritiek heeft betrekking op het onderschatten van de woningvraag doordat nog samenwonende partners die willen scheiden niet meegeteld zouden worden. Er wordt echter rekening gehouden met semi-starters via de benadering van het totaal aantal huishoudens dat zich wil vormen middels de verwachte huishoudensgroei in het lopende jaar.

Een derde punt van kritiek is de mogelijke beperkte omvang van alternatieve woonvormen in een regio waardoor het aantal huishoudens in een alternatieve woonvorm beperkt zou kunnen zijn. Het aantal leegstaande kantoren zou inderdaad beperkt kunnen zijn, maar de meeste huishoudens in alternatieve woonvorm wonen in een gedeelde woning. Het potentieel aan woningdelen is niet snel begrensd en een onderschatting van het tekort hierdoor is absoluut niet aan de orde. Zo is

<sup>90</sup> Met ingang van de Leegstandsmonitor 2021 (met cijfers voor peildatum 1-1-2021) is voor het eerst gebruikgemaakt van de LV WOZ als bronbestand (in plaats van IIS WOZ). Door de overstap op deze gegevens is een methodebreuk ontstaan. In de Leegstandsmonitor is de langdurige beschikbare leegstand daardoor toegenomen.

kleinschalige kamergewijze verhuur en hospitaerverhuur (2 tot 3 personen max.) in de meeste gemeenten vergunningvrij.

Als laatste kritiekpunt noemt Atlas Research het niet salderen van tekorten in regio's met (eventuele) overschotten in andere regio's hetgeen zou wijzen op negeren van potentieel verhuisgedrag. In paragraaf 4.5 is dit al aan de orde gekomen. Het kan natuurlijk een politieke afweging zijn om huishoudens in tekortregio's naar (krimp)regio's met een overschot te verwijzen.

### Woondruk-methode

De alternatieve benadering van Atlas Research, de Woondruk-index poogt de verhouding tussen enerzijds de (latente) woningvraag van particuliere huishoudens en anderzijds de beschikbare woningvoorraad te meten op het niveau van postcodegebieden. Atlas Research presenteert de Woondruk-index als een "aanvullende indicator om het woningtekort met name op lokaal niveau inzichtelijker te maken" en als "bovengrens van de landelijke krapte op de woningmarkt". De Woondruk-indicator kan worden uitgedrukt in twee vormen: het absoluut tekort aan woningen en de verhouding tussen vraag en aanbod. In 2022 bedraagt de landelijke gemiddelde woondruk volgens Atlas Research 105: dat wil zeggen dat er voor elke 100 woningen 105 huishoudens in de rij staan. Het bijbehorende tekort bedraagt 390.000 woningen, oftewel 5% van de beschikbare woningvoorraad.

De woningvraag wordt in de Woondruk-methode geschat op basis van de woonsituatie en verhuiswensen zoals die uit het WoON 2018<sup>91</sup> blijken. Er wordt een woningvraag per capita berekend. Deze is met 0,25 het kleinst bij niet-studerende jongeren (18-24 jaar) en met ruim 0,7 het hoogst onder ouderen (75)+. De woningvraag per capita wordt toegepast op het aantal personen in Nederland per leeftijdscategorie. Zo resulteert een woningvraag van 8.212.000 woningen. Op basis van de publicatie is niet precies duidelijk hoe deze woningvraag wordt bepaald, oftewel welke variabelen van WoON exact op welke wijze zijn gebruikt. Ook is onduidelijk hoe er met de institutionele bevolking, die niet in het WoON is opgenomen, wordt omgegaan.

Het aanbod wordt in de Woondruk-methode berekend als de optelsom van 7.615.000 bewoonde woningen volgens CBS-Statline en de 187.000 beschikbare leegstaande woningen die er volgens de CBS Leegstandsmonitor zijn (ongeachte de leegstandsduur) en 20.000 woonboten en woonwagens. Dit levert 7.822.000 woningen op. Vergeten wordt in deze benadering dat een deel van de bewoonde woningen wordt bewoond door institutionele huishoudens/bevolking. ABF schat dit aantal per 1-1-2022 op 90.000 woningen. Dit betekent dat de aanbodzijde zoals door Atlas berekend feitelijk 7.732.000 woningen bedraagt.

Het tekort per 1-1-2022 bedraagt volgens de Woondruk-methode 8.212.000 minus 7.822.000 = 390.000 woningen. Dat komt neer op 5% van de beschikbare voorraad en ligt aanzienlijk boven het

<sup>91</sup> WoON 2021 was destijds nog niet beschikbaar.



tekort van 279.000 woningen per 1-1-2022 volgens Primos (2022). Aangezien het beschikbare aanbod met 90.000 woningen wordt overschat bedraagt het tekort volgens de Woondruk-methode op 1-1-2022 mogelijk 480.000 woningen. Atlas Research stelt het statistisch woningtekort als ondergrens van de landelijke krapte op de woningmarkt te zien en de landelijke gemiddelde Woondruk-index als de bovengrens.

### **Lokale Woondruk-index**

De Woondruk-index zou als aanvullende indicator "het woningtekort op lokaal niveau inzichtelijker maken". De landelijke woningvraag, het totaal aantal huishoudens, wordt verdeeld over postcodegebieden door primair te kijken waar mensen studeren (hoger onderwijs) en werken (werkgelegenheid) en waar de leefbaarheid volgens de zogeheten Leefbaarometer hoog is. Huishoudens worden als het ware opnieuw 'verdeeld' over het land, zonder rekening te houden met huidige woonlocatie. Uitzondering vormen de 65+'ers: daarvoor wordt wel naar de huidige woonlocatie gekeken. In de methodiek van Atlas worden woningzoekenden vanuit hun zoeklocaties (studielocatie, baanlocatie of woonlocatie voor 65+) aangetrokken tot potentiële woonlocaties in Nederland, rekening houdend met de bereidheid om te reizen naar studie en werk. Postcodegebieden met veel onderwijsinstellingen en werkgelegenheid in de buurt en een hoge leefbaarheid krijgen zo dus een grote woningvraag toegerekend. Er wordt bewust geen rekening gehouden met verschillen in prijsniveaus (koop en huur) tussen gebieden. Het feit dat in Amsterdam de prijzen relatief heel hoog zijn, heeft dus geen invloed op de berekende woningvraag. Er wordt ook geen rekening gehouden met alle andere factoren die voor huishoudens in de praktijk relevant zijn bij hun keuze voor een bepaalde woonlocatie, zoals de 'woongeschiedenis' die mensen ergens hebben (gehechtheid aan woonplaats/buurt) en de nabijheid van sociale netwerken (familie, vrienden).

### **Beoordeling Woondruk-index**

Het regionale patroon in de Woondruk-index is herkenbaar en komt overeen met dat van het statistisch woningtekort: een relatief hoge spanning in gemeenten/regio's in de Randstad en de regio's daar direct omheen. De belangrijkste innovatie volgens Atlas is dat de Woondruk-index op lokaal niveau kan worden berekend. In de Atlas voor Gemeenten is een ranglijst met het Woondruk-tekort in de vijftig grootste gemeenten gepubliceerd. Woningmarkten functioneren echter via verhuisketens regionaal. Verruiming van de woningmarkt in een deel van de regio werkt door in de gehele regio. ABF publiceert het woningtekort daarom niet op gemeenteniveau maar op het niveau van functionele woningmarktgebieden. De omvang van de lokale woningvraag in de woondruk-methode is sterk afhankelijk van de omvang van het hoger onderwijs en de werkgelegenheid in de omgeving alsmede de Leefbaarometerscore van het gebied. Allerlei andere relevante factoren voor woningzoekenden, zoals huidige woonsituatie, sociale netwerken en woningprijzen, worden niet meegenomen. Het gaat dus om een zeer theoretische benadering van de woningvraag.

De top vijf qua hoogste relatieve woondruk wordt gevormd door Amstelveen, Amsterdam, Leidschendam-Voorburg, Hilversum en Utrecht. In absolute aantallen is het woondruk-tekort met maar liefst ruim 200.000 woningen met afstand het grootst in de Amsterdam. Meer dan de helft van het totale

ationale woningtekort bevindt zich volgens Atlas in de gemeente Amsterdam. Daarmee wijkt het woondruk-tekort sterk af van bronnen als het WoON 2021 en het statistisch woningtekort dat voor het gehele functioneel woningmarktgebied Amsterdam in 2021 op 63.000 woningen werd geraamd, hetgeen 22,5% van het nationale statistisch woningtekort vormt. Anderzijds is de woondruk in veel gemeenten in de gepubliceerde ranglijst kleiner dan 100. Om in de buurt van Amsterdam te blijven: Zaanstad, Purmerend, Alkmaar, Almere en Hoorn kennen allen een “woondruk” van rond de 90. Voor elke 100 woningen staan er in deze gemeenten 90 huishoudens in de rij, als we de woondruk-index geloven. Het resultaat is gezien de woondruk-methode verklaarbaar, maar weinig realistisch omdat er geen rekening wordt gehouden met bestaande woonpatronen, sociale verbanden, (huur)prijzen van woningen en het gegeven dat er gemiddeld genomen vooral over korte afstand verhuist wordt.

### 7.2.2 Prijselasticiteit

Ook Groot heeft kritiek op de berekeningswijze van het woningtekort<sup>92</sup>. Een aantal punten die hij noemt zijn in dit rapport al aan de orde geweest (samenwonenden die pas kort samenwonen, thuiswonende kinderen, semi-starters, langdurige leegstand) en deels weerlegd, deels bevestigd. Fundamenteel van aard is zijn kritiek dat de tekortraming geen rekening houdt met het evenwichtskarakter van de woningmarkt en geen modellering kent van het verband tussen de vraag naar woningen en prijzen. Groot meent dat zolang er geen doelstellingen zijn geformuleerd met betrekking tot de betaalbaarheid van woningen en zolang de prijselasticiteit van verschillende groepen huishoudens voor woonruimte niet bekend is, “we als maatschappij” feitelijk geen benul hebben van de werkelijke omvang van het woningtekort.

Blijie heeft vier redenen geformuleerd waarom deze kritiek de discussie niet veel verder brengt<sup>93</sup>. Ten eerste is er het verschil in benadering via de markt of vanuit de volkshuisvestelijke taak van de overheid zoals die in de Grondwet is vastgelegd. Ten tweede wijst hij er op dat in de tekortraming het aantal huishoudens dat zich wil vormen en op zoek is naar een woning wordt geschat op basis van het huishoudvormende gedrag in de afgelopen jaren. Door op deze wijze rekening te houden met gerealiseerde slaagkansen, krijgen alle factoren, waaronder ook de marktomstandigheden, een plaats in de tekortberekening. Op deze manier werken pragmatisch maar ook efficiënt sociaal-culturele ontwikkelingen en betaalbaarheid van woningen door in de tekortraming. Een derde reden is de lange duur van het proces van plannen maken tot het realiseren van woningen. Zowel de markt als de overheid heeft behoefte aan sturingsinformatie die snel kan reageren op nieuwe situaties en prijselasticiteiten voorzien daar niet in. Ten slotte wijst Blijie er op dat het idee van Groot niet is uitgewerkt mede omdat onderzoeksresultaten naar prijselasticiteiten vaak uiteenlopen.

Thiel en Zaunbrecher<sup>94</sup> beamen dat het moeilijk is om met prijzen en elasticiteiten de omvang van het woningtekort te bepalen. Zij vestigen de aandacht op de regionale verdeling van het woningtekort.

<sup>92</sup> Groot, S., Gemeten woningtekort zegt weinig over werkelijke schaarste, ESB, 107, 4805, 032-034, 2021

<sup>93</sup> Blijie, B., In prijselasticiteit kun je niet wonen, ESB, 107, 4805, 035-037, 2021

<sup>94</sup> Thiel, J. & H. Zaunbrecher, ESB, te verschijnen, gepubliceerd op ESB-website op 24 april 2024

Het statistische woningtekort heeft volgens hen moeite om “de grote latente vraag voor woningen in de Randstad te meten”. Om dat te adstrueren hebben zij de effecten op woningprijzen van scenario's doorgerekend met een door hen geschat model op basis van prijselasticiteiten voor vrijesectorhuurwoningen en koopwoningen. In deze scenario's wordt gevarieerd met de ruimtelijke spreiding van 73.000 toe te voegen woningen. Spreiding van de toe te voegen woningen naar rato van de regionale woningtekorten heeft volgens het model beperkt effect op de woningprijzen. In een ander scenario worden met name in de regio's waar prijzen het hoogst zijn, Amsterdam en Utrecht, woningen toegevoegd en in sommige andere regio's helemaal geen woningen. Dit extreme scenario laat in het hele land dalende woningprijzen zien. De verklaring daarvoor is dat het toevoegen van woningen in de Randstad in het model tot een daling van de prijzen aldaar leidt, waardoor meer huishoudens verhuizen naar de Randstad. Deze huishoudens oefenen geen vraag meer uit in hun eerdere woonplaats, hetgeen daar ook voor lagere prijzen zorgt. Bij deze resultaten wordt aangetekend dat er geen rekening is gehouden met verschillen in (maatschappelijke) kosten van woningbouw tussen regio's en dat aangenomen wordt dat er in alle regio's ruimte is om te bouwen.

Het woningtekort wordt op regionaal niveau geraamd op basis van de huidige omstandigheden (en prijzen) op de woningmarkt en onder andere ook op basis van trends in de binnenlandse en buitenlandse migratie per regio. In de geraamde regionale woningtekorten, zo is het idee, komen zodoende de verschillen die er zijn in (maatschappelijke) kosten van woningbouw, ruimtelijke restricties etc. indirect tot uiting.

De hierboven beschreven elasticiteiten-aanpak maakt, bij een gegeven nationale bouwopgave, inzichtelijk, hoe regionale beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen mede beïnvloed wordt door bouwen op verschillende plekken. De geraamde nationale bouwopgave wordt echter sterk beïnvloed door de omvang van de immigratie. Interessant is in dit verband dus in hoeverre vooral bouwen in regio's met hoge prijzen extra vraag uit het buitenland trekt en bedient, dan wel de op basis van de trends verwachte vraag uit andere Nederlandse regio's.

## 7.3 Andere spanningsindicatoren

Naast het woningtekort zijn er andere indicatoren die iets zeggen over spanning op specifieke delen van de woningmarkt. De centrale vraag van deze paragraaf is: in hoeverre is er sprake van een samenhang tussen deze indicatoren en het woningtekort? Dat wil zeggen: in hoeverre wijzen de uitkomsten van andere spanningsindicatoren in dezelfde richting als het woningtekort als het gaat om de ontwikkeling in de tijd en het regionale patroon? Als er sprake is van een samenhang, wil dat niet per definitie zeggen dat er sprake is van een causaal verband. De onderzochte indicatoren worden beïnvloed door een groot aantal factoren, waaronder ook wet- en regelgeving en overheidsbeleid. Aan de orde komen achtereenvolgens de prijzen van koopwoningen, de NVM krapte-indicator, de prijzen van huurwoningen in de vrije sector en de wachttijden voor sociale huurwoningen. Het

statistisch woningtekort volgens de huidige methode is geïntroduceerd in 2018 maar is voor de analyses ook berekend voor de jaren 2014 t/m 2017 zodat vergelijkingen op basis van een langere tijdreeks mogelijk zijn.

### 7.3.1 Transactieprijs van koopwoningen

Eén van deze andere indicatoren die iets zeggen over spanning op de woningmarkt, betreft de transactieprijs van koopwoningen. Als er meer vraag is dan aanbod, heeft dit in principe een opstuwend effect op de verkoopprijs tot gevolg. Uiteraard hebben ook andere zaken invloed op de huizenprijzen, zoals de leencapaciteit van huishoudens.

Om de samenhang van het statistisch woningtekort met de verkoopprijzen van koopwoningen te analyseren, wordt er in eerste instantie gebruikgemaakt van de PBK, de prijsindex bestaande koopwoningen van het CBS. De PBK, die hier 2015 als indexjaar (100) heeft, laat de ontwikkeling van de gemiddelde verkoopprijs van bestaande koopwoningen zien, waarbij er wordt gecorrigeerd voor de verschillen in woningkenmerken en de kwaliteit van de verkochte woningen. Dat wil zeggen dat als er in een bepaald jaar bijvoorbeeld relatief veel rijtjeshuizen worden verkocht maar relatief weinig vrijstaande woningen, er rekening wordt gehouden met het verschillend prijspeil van beide woningtypen. Om de woningprijsontwikkeling te kunnen onderscheiden van de algemene prijsontwikkeling, wordt er verder nog gecorrigeerd voor de CPI (ook indexjaar 2015). De te presenteren cijfers hebben hierdoor betrekking op  $PBK^* = 100 * PBK/CPI$  (eveneens 100 in 2015).

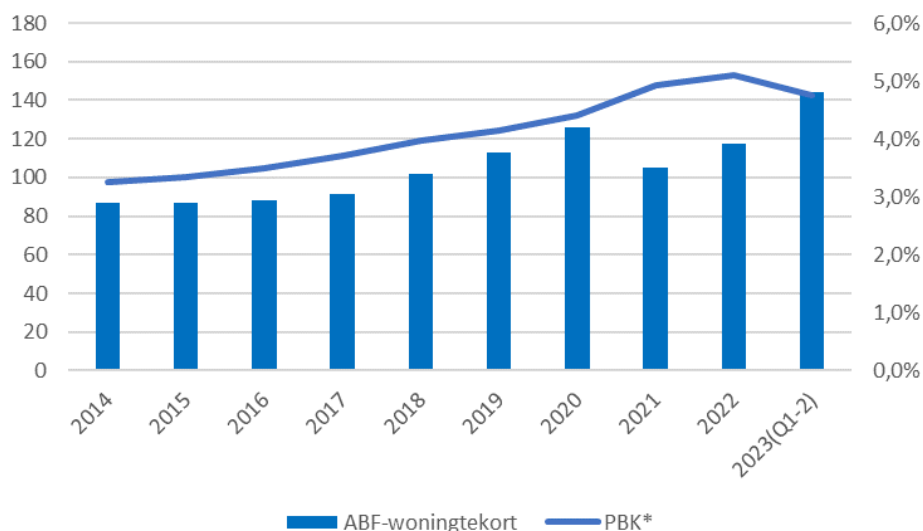
#### Landelijk beeld

In de jaren 2014-2020 loopt zowel het woningtekort als de  $PBK^*$  op, vanaf 2021 echter gaat de samenhang grotendeels verloren (zie [Figuur 7-1](#)). De coronacrisis in 2020 en 2021 en de rentestijging in 2022 en de 1e helft van 2023 zijn hiervan de oorzaak. De coronacrisis had een plotselinge daling van de buitenlandse migratie tot gevolg, met een verlagend effect op het woningtekort, terwijl de woningprijzen onverminderd toenamen. Er waren in 2020-2021 weliswaar minder huishoudens op zoek naar een woning dan in de jaren daarvoor, maar de vraag naar koopwoningen bleef groot. Mogelijk wordt dat veroorzaakt door de grote spanning die zich in de jaren daarvoor in de koopwoningmarkt heeft opgebouwd en de aard van de coronacrisis waarbij de woning als verblijfsruimte van grote waarde was.

De huizenprijzen zijn onder invloed van de rentestijging sinds het tweede kwartaal van 2022 in beperkte mate gedaald, terwijl als gevolg van de komst van onder andere een groot aantal Oekraïense vluchtelingen het woningtekort is toegenomen. Een deel van de stijging van het woningtekort in 2023 is overigens te wijten aan verbetering in de meting van de leegstand. De langdurige leegstand, en daarmee de beschikbare woningvoorraad, bleek zo'n 40.000 woningen lager dan eerder gemeten. Het woningtekort in eerdere jaren lag dus eigenlijk op een hoger niveau.



**Figuur 7-1:** Ontwikkeling van de Prijsindex Bestaande Koopwoningen (gecorrigeerd voor CPI) en het statistisch woningtekort op nationaal niveau; bron: CBS en Primos (ABF Research)



Conclusie is dat beide spanningsindicatoren tot 2020 een oplopende spanning laten zien, maar dat het teruglopende woningtekort ten tijde van de coronacrisis niet gepaard ging met lagere prijzen. Andersom is de daling van de kooprijzen als gevolg van rentestijging niet gepaard gegaan met een lager woningtekort.

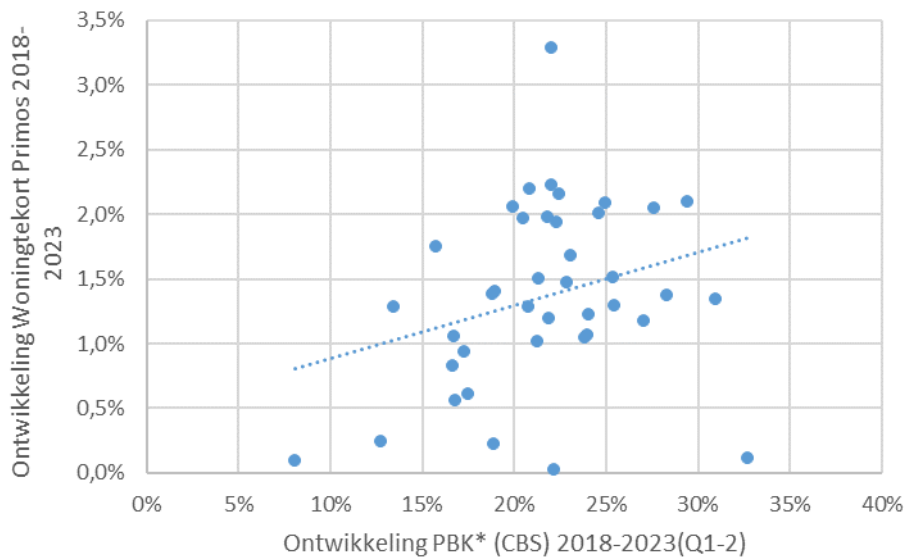
### COROP-gebieden

Vervolgens zijn er ook op regionaal niveau een aantal analyses uitgevoerd. Vanwege de beschikbaarheid van data is gekozen voor het COROP-niveau. Omdat de PBK(\*) voor alle COROP-regio's in 2015 op 100 staat, waardoor de PBK(\*) alleen geschikt is voor een vergelijking van de prijsontwikkeling tussen regio's, kijken we in eerste instantie ook naar de ontwikkeling van het woningtekort. Wederom vanwege de beschikbaarheid van data, concentreren we ons hierbij op de ontwikkeling van woningtekort en PBK\* tussen 2018 en 2023. In [Figuur 7-2](#) zijn de twee variabelen tegen elkaar uitgezet (relatieve ontwikkeling voor PBK\*, absolute ontwikkeling in procentpunten voor het woningtekort). Hoewel de twee variabelen met elkaar gecorreleerd zijn ( $r = 0,29$ ), is het verband zwak: regio's die een bovengemiddelde prijsstijging hebben gekend, hebben in beperkte mate ook met een bovengemiddelde stijging van het woningtekort te maken gehad.

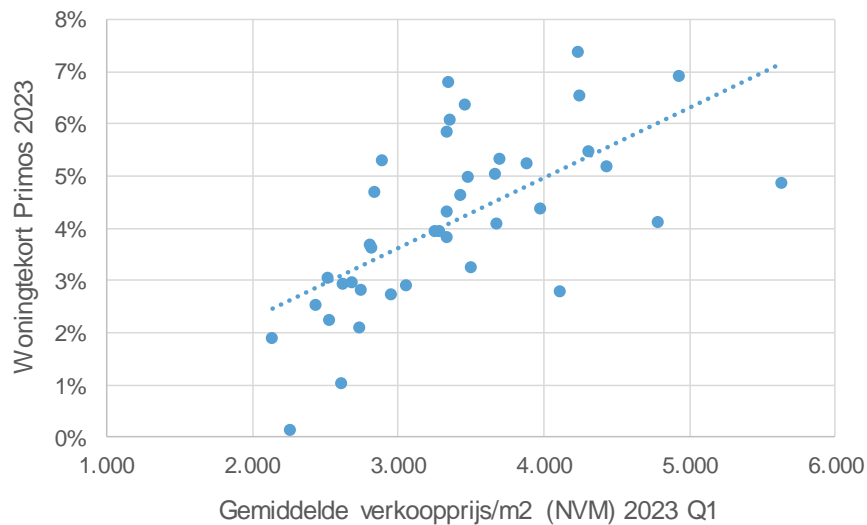
De ontwikkeling die variabelen laten zien, zegt weinig tot niets over het absolute peil van deze variabelen. Om het woningtekort meer direct met het prijspeil te kunnen vergelijken, zijn nog aanvullende, absolute data gezocht met betrekking tot de transactiepreisen. Vanwege de verschillen tussen regio's qua aantallen (verkochte) woningen per woningtype alsook gemiddelde oppervlakte, kijken we naar de gemiddelde verkoopprijs per m<sup>2</sup>, gecorrigeerd voor woningtype (zie [Figuur 7-3](#)). Nu zien we een duidelijke samenhang tussen verkoopprijs en woningtekort ( $r = 0,64$ ): regio's met de hoogste vierkantemeterprijs hebben in het algemeen ook het hoogste tekort.



Figuur 7-2: Relatieve ontwikkeling Prijsindex Bestaande Koopwoningen (gecorrigeerd voor CPI) en absolute ontwikkeling statistisch woningtekort, COROP-gebieden, 2018-2023; bron: CBS en Primos



Figuur 7-3: Gemiddelde verkoopprijs per m2 en statistisch woningtekort, COROP-gebieden, 2023; bron: NVM en Primos



Conclusie is dat woningtransactiepreizen en het statistisch woningtekort in de regionale spreiding samenhang vertonen, hetgeen als een validatie van het woningtekort als regionale spanningsindicator kan worden opgevat.

### 7.3.2 Krapte-indicator van de koopmarkt (NVM)

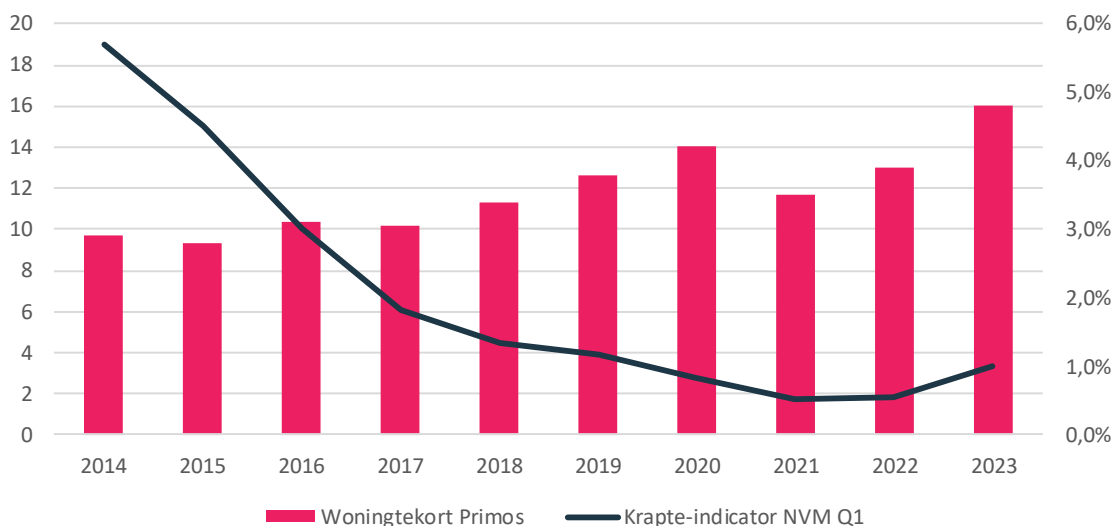
De NVM krapte-indicator is volgens de NVM een benadering van het aantal keuzemogelijkheden dat een potentiële koper op de woningmarkt heeft. Wanneer de indicator onder de 5 komt, is er volgens de NVM sprake van een verkopersmarkt, tussen de 5 en 10 een evenwichtige markt en wanneer de NVM krapte-indicator boven de 10 komt, is sprake van een kopersmarkt. De indicator wordt berekend als het aanbod aan het begin van de maand gedeeld door het aantal transacties in die maand en wordt per kwartaal gepubliceerd. De NVM krapte-indicator zou ook gezien kunnen worden als een benadering van de doorloopsnelheid: hoe snel wordt een woning die te koop wordt gezet verkocht.

De verwachting is dat een lage krapte-indicator correspondeert met een hoog woningtekort en vice versa. In onderstaande analyses is telkens de krapte-indicator uit het eerste kwartaal van het betreffende jaar gebruikt.

#### Landelijk beeld

Op nationaal niveau laat de NVM krapte-indicator een sterk afnemend aanbod van woningen per koper zien in de jaren 2014-2017. In de jaren daarna zet de afname nog door tot 2020 om daarna te stabiliseren op een laag niveau in 2021 en 2022. In 2023 neemt het aanbod van woningen per koper weer toe. Het statistisch woningtekort neemt in de jaren 2015-2017 geleidelijk toe. Daarna loopt het tot 2020 sterk op. Vanwege corona-effecten is er een tijdelijke daling in 2021, waarna het tekort tot 2023 weer sterk toeneemt. De sterke stijging in 2023 is echter zoals gezegd gedeeltelijk het gevolg van de betere meting van de langdurige leegstand.

Figuur 7-4: NVM Krapte-indicator koopmarkt en statistisch woningtekort, 2014-2023; bron: NVM en Primos (ABF Research)



In de jaren 2015-2020 vertonen de krapte-indicator en het woningtekort een vergelijkbaar beeld: zowel de krapte-indicator als het woningtekort geven aan dat de spanning op de woningmarkt toeneemt. De krapte-indicator geeft echter aan dat de spanning in de eerste jaren het sterkst stijgt, terwijl het woningtekort juist in de latere jaren sterk oploopt.

Daarna lopen, zoals we hierboven ook zagen bij de PKB, de ontwikkeling van de krapte-indicator en het woningtekort uiteen. Het woningtekort wordt vooral gedreven door de demografische ontwikkeling, terwijl de ontwikkeling van krapte-indicator sterk door de rentestijging en dalende kooprijzen wordt beïnvloed. In 2023 bevindt de krapte-indicator zich op het niveau van eind 2019, terwijl het woningtekort verder omhoog is gegaan.

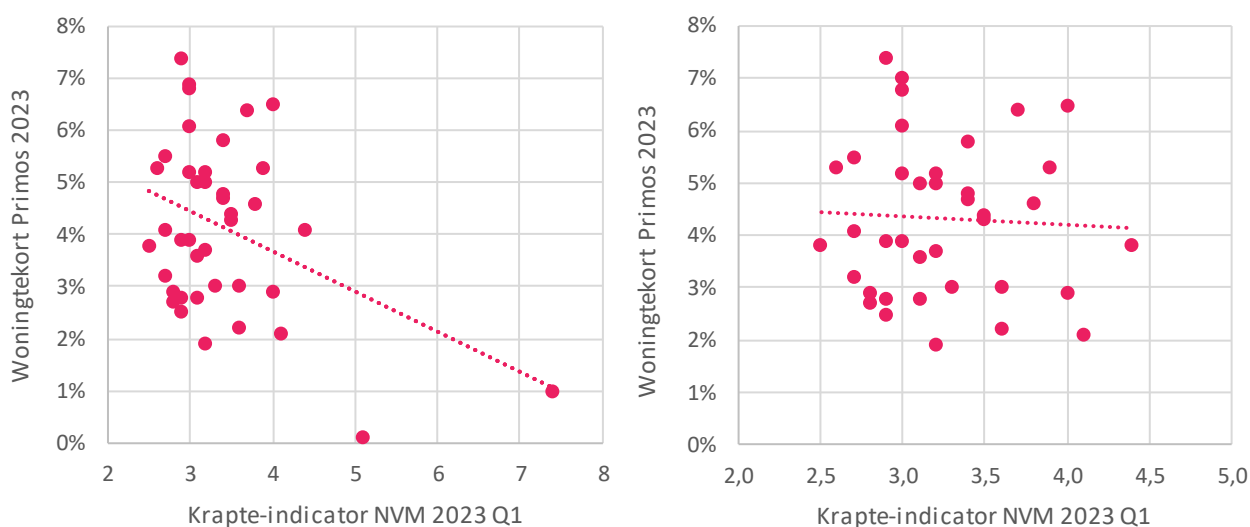
Opmerkelijk is dat volgens de NVM de koopmarkt in evenwicht is als de krapte-indicator tussen 5 en 10 ligt. Dit was het geval in de jaren 2016 en 2017. In deze jaren bedroeg het woningtekort echter 3,1% van de voorraad, ver boven de streefwaarde van 2%.

### COROP-gebieden

Op COROP-niveau is het verband onderzocht tussen de krapte-indicator in het eerste kwartaal van 2023 en het woningtekort op 1 januari 2023 zoals berekend in Primos. Er is een zwak maar significant verband tussen de krapte-indicator en het woningtekort ( $r = 0,40$ ).

Het blijkt echter dat dit verband volledig wordt veroorzaakt door twee afwijkende regio's. In Delfzijl en omgeving en in Zeeuwsch-Vlaanderen is het woningtekort, in vergelijking met de rest van het land, uitzonderlijk laag en de krapte-indicator uitzonderlijk hoog. Als deze twee regio's uit de analyse gelaten worden, verdwijnt het verband volledig ( $r = 0,048$ ). We concluderen daarom dat de krapte-indicator en Primos enkel in extreme gevallen overeenstemmen.

**Figuur 7-5:** NVM Krapte-indicator en woningtekort, COROP-gebieden, 1<sup>e</sup> kwartaal 2023, links alle 40 COROP-gebieden, rechts exclusief COROP Delfzijl e.o. en COROP Zeeuwsch-Vlaanderen



Tabel 7.1: NVM Krapte-indicator en statistisch woningtekort, COROP-gebieden, 1<sup>e</sup> kwartaal 2023

COROP-gebied	Krapte-indicator 2023-1	Woningtekort Primos 2023	COROP-gebied	Krapte-indicator 2023-1	Woningtekort Primos 2023
Oost-Groningen	3,2	1,9%	Agglomeratie Haarlem	3,4	4,8%
Delfzijl en omgeving	5,1	0,1%	Zaanstreek	3,2	5,2%
Overig Groningen	2,6	5,3%	Groot-Amsterdam	3,0	6,9%
Noord-Friesland	3,3	3,0%	Het Gooi en Vechtstreek	4,4	4,1%
Zuidwest-Friesland	4,1	2,1%	Agglomeratie Leiden en Bollenstreek	3,0	5,2%
Zuidoost-Friesland	2,8	2,9%	Agglomeratie 's-Gravenhage	4,0	6,5%
Noord-Drenthe	3,1	2,8%	Delft en Westland	2,9	7,4%
Zuidoost-Drenthe	2,9	2,5%	Oost-Zuid-Holland	2,7	4,1%
Zuidwest-Drenthe	3,2	3,7%	Groot-Rijnmond	3,9	5,3%
Noord-Overijssel	3,0	3,9%	Zuidoost-Zuid-Holland	2,7	3,2%
Zuidwest-Overijssel	2,5	3,8%	Zeeuwsch-Vlaanderen	7,4	1,0%
Twente	3,1	3,6%	Overig Zeeland	4,0	2,9%
Veluwe	3,2	5,0%	West-Noord-Brabant	3,5	4,3%
Achterhoek	2,8	2,7%	Midden-Noord-Brabant	3,4	5,8%
Arnhem/Nijmegen	3,0	6,1%	Noordoost-Noord-Brabant	3,8	4,6%
Zuidwest-Gelderland	3,7	6,4%	Zuidoost-Noord-Brabant	3,1	5,0%
Utrecht	2,7	5,5%	Noord-Limburg	3,4	4,7%
Kop van Noord-Holland	2,9	3,9%	Midden-Limburg	3,6	3,0%
Alkmaar en omgeving	3,5	4,4%	Zuid-Limburg	3,6	2,2%
IJmond	2,9	2,8%	Flevoland	3,0	6,8%

De NVM geeft aan dat de markt in evenwicht is als de krapte-indicator tussen 5 en 10 ligt. Dat is uitsluitend het geval in bovengenoemde regio's Delfzijl en omgeving en Zeeuwsch-Vlaanderen. In deze regio's is het woningtekort respectievelijk 0,1% en 1,0%, wat ver onder de streefwaarde van 2% ligt. In deze regio's is de relatie precies omgedraaid in vergelijking met het landelijk niveau: de markt is hier volgens de NMM krapte-indicator evenwichtig bij een laag woningtekort.

### 7.3.3 Ontwikkeling van huurprijzen bij nieuwe verhuringen (Pararius en WoON)

Een belangrijke indicator voor de spanning op de markt binnen de geliberaliseerde huursector is de ontwikkeling van de huurprijzen bij nieuwe verhuringen. We kijken hier naar prijzen uit twee verschillende bronnen: de openbare cijfers die Pararius per kwartaal publiceert en de tijdreeks van het Woon-Onderzoek Nederland (WoON). Het gaat bij beide analyses om verhuringen van woningen van private verhuurders<sup>95</sup> in de vrije huursector (boven de liberalisatiegrens)<sup>96</sup>. De Pararius-cijfers zijn gebaseerd op een groot aantal verhuurtransacties maar omvatten niet de gehele markt<sup>97</sup>. De cijfers van WoON

<sup>95</sup> Hiermee wordt bedoeld: alle verhuurders anders dan woningcorporaties. Het gaat dus zowel om kleine particuliere beleggers als grote institutionele beleggers.

<sup>96</sup> We laten nieuwe verhuringen door corporaties in het geliberaliseerde segment (niet-DAEB) buiten beschouwing. We verwachten dat de hoogte van de huurprijzen bij deze verhuringen minder sterk gerelateerd is aan de druk op de woningmarkt dan bij private (commerciële) verhuurders het geval is.

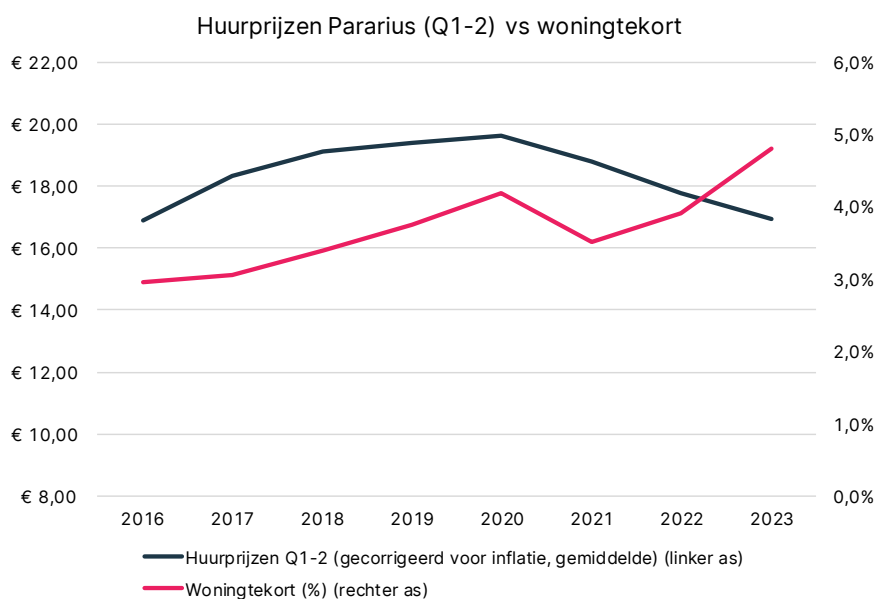
<sup>97</sup> Zelf geeft Pararius aan dat er jaarlijks zo'n 105.000 verhuurtransacties via het platform lopen. Onduidelijk is hoeveel transacties er in totaal in Nederland in de private vrije huursector zijn op jaarbasis. Pararius geeft aan dat 85% van de verhuurde woningen gestoffeerd of gemeubileerd is en dat dat overeenkomt met de verdeling in Nederland in totaal. Bij de berekening van de Pararius-cijfers blijven heel kleine (< 40 m<sup>2</sup>) en heel grote (> 300 m<sup>2</sup>) woningen buiten beschouwing, net als 'uitschieters' die een grote invloed hebben op het gemiddelde (1e en 99e percentiel van dataset). Vanwege de onduidelijkheid over de representativiteit van de Pararius-cijfers is er ook gekeken naar de ontwikkeling van de huurprijzen volgens de cijfers van NVM / VGM NL. Deze laten hetzelfde beeld zien als de Pararius-cijfers.

omvatten wel de gehele markt maar zijn juist wel gebaseerd op een steekproef. Zoals eerder al aangegeven: we onderzoeken hier alleen of de huurprijzen en het woningtekort in dezelfde richting wijzen qua – ontwikkeling en mate van – spanning op de woningmarkt. We onderzoeken niet het eventuele causale verband.

## Landelijk beeld: ontwikkeling sinds 2016

Er is een samenhang tussen de ontwikkeling van de huurprijzen in de vrije huursector (zoals gemeten door Pararius) en het woningtekort in de periode sinds 2016. De huurprijzen nemen net als het woningtekort toe in de periode 2016 t/m 2020. In 2021 daalt het woningtekort als gevolg van de lagere demografische groei door corona<sup>98</sup> en dalen ook de gemiddelde huurprijzen: in de eerste helft van 2021 liggen de huurprijzen gemiddeld lager dan in de eerste helft van 2020. Oorzaak is de lagere instroom van expats<sup>99</sup>. In 2022 en 2023 stijgt het woningtekort weer. In nominale zin nemen ook de huurprijzen na de 'coronadip' (dus vanaf 2022) weer toe maar gecorrigeerd voor inflatie (CPI) dalen

**Figuur 7-6:** Ontwikkeling huurprijzen per vierkante meter bij nieuwe verhuringen in geliberaliseerde huursector volgens Pararius (gecorrigeerd voor inflatie o.b.v. CPI) en ontwikkeling statistisch woningtekort (%), periode 2016 t/m 2023; bron: Pararius<sup>100</sup> en Primos (ABF Research)



<sup>98</sup> Tijdens de coronacrisis kwamen er minder buitenlandse werknemers en studenten naar Nederland waardoor de vraag naar woningen vanuit deze groepen tijdelijk afnam. Ook kwamen er minder buitenlandse toeristen waardoor er (tijdelijk) mogelijk minder woningen voor toeristische verhuur (zoals Airbnb) werden gebruikt en meer woningen voor reguliere bewoning beschikbaar waren.

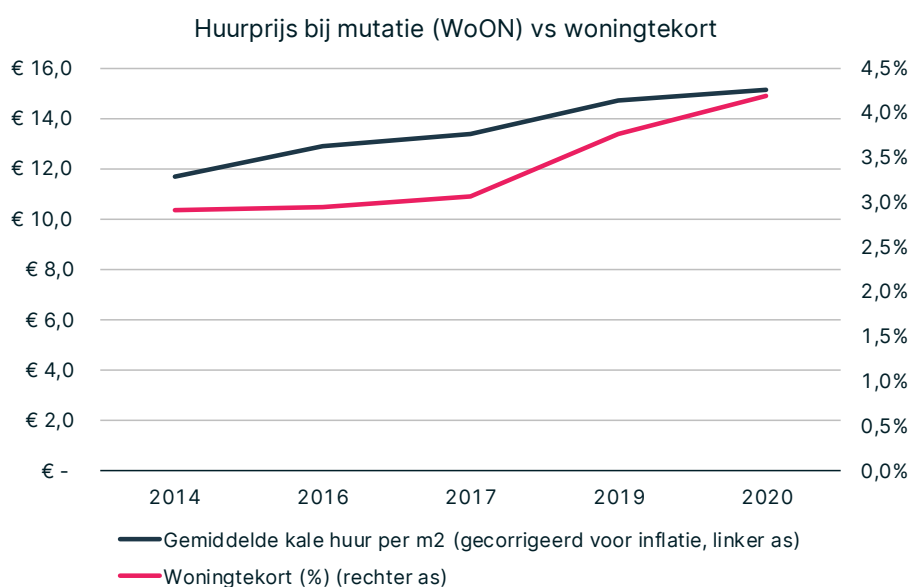
<sup>99</sup> Dit effect is ook te zien aan het gemiddeld aantal reacties per woning (ook gepubliceerd door Pararius). In Q2 van 2021 waren er gemiddeld 8 reacties per woning en in dezelfde perioden van 2022 en 2023 waren dat er 25 respectievelijk 26.

<sup>100</sup> De Pararius-cijfers betreffen telkens het (ongewogen) gemiddelde van het eerste en tweede kwartaal. Cijfers voor uitsluitend het eerste kwartaal laten hetzelfde beeld zien.

de huurprijzen in reële zin in 2022 en 2023. Dat komt door het hoge algemene inflatiecijfer (CPI) in deze jaren<sup>101</sup>. Het betekent dus niet dat de spanning in de vrije huursector in die jaren is afgenomen.

De verhuringen via Pararius omvatten zoals gezegd niet de gehele vrije huursector. Daarom kijken we hier ook naar de ontwikkeling van de huurprijzen zoals gemeten in WoON 2015 t/m WoON 2021<sup>102</sup>. Deze zijn weliswaar gebaseerd op een steekproef maar omvatten wel de gehele markt. We kijken daarbij wederom naar nieuwe verhuringen van huurwoningen van private verhuurders in de geliberaliseerde huursector.

**Figuur 7-7:** Ontwikkeling kale huurprijzen per vierkante meter bij nieuwe verhuringen in private geliberaliseerde huursector volgens WoON (gecorrigeerd voor inflatie o.b.v. CPI) en ontwikkeling statistisch woningtekort (%), 2014 t/m 2020; bron: WoON 2015 t/m WoON 2021; Primos (ABF Research)



Er is een samenhang tussen de ontwikkeling van de huurprijzen volgens WoON en de ontwikkeling van het woningtekort. In de periode 2013 t/m 2020 nemen de gemiddelde huren per vierkante meter duidelijk toe. Het woningtekort neemt in die jaren eerst slechts licht maar daarna sterk toe.

### Provinciaal beeld (2023)

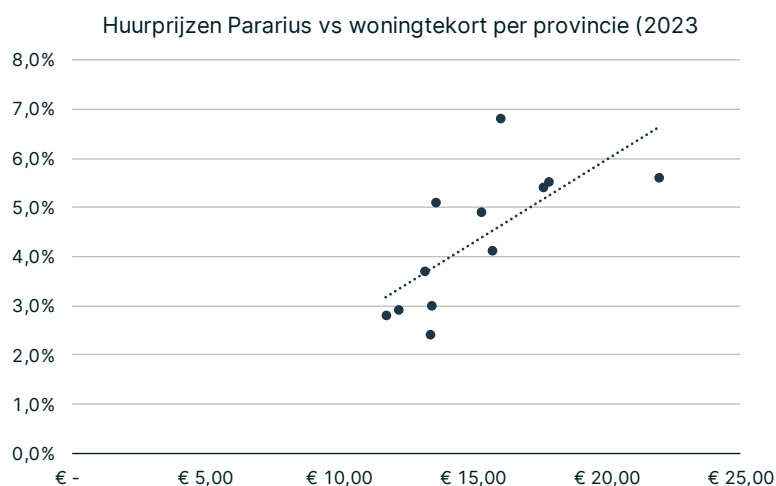
Er is een duidelijke samenhang tussen huurprijzen bij nieuwe verhuringen op provincieniveau en de (relatieve) omvang van het woningtekort. In provincies waar het woningtekort – als percentage van de woningvoorraad – hoog is, liggen de gemiddelde aanvangshuren in de vrije huursector (zoals

<sup>101</sup> In 2022 en 2023 bedroeg de jaarmutatatie van de CPI respectievelijk 10% en 3,8% (bron: CBS).

<sup>102</sup> Per WoON-editie maken we een uitsplitsing naar twee jaren, op basis van de variabele die aangeeft in welk jaar de respondent in de huidige woning is komen wonen. Uit drie WoON-edities hebben we zo in totaal zes jaren met data.

gemeten door Pararius) ook hoger. In de Randstadprovincies (Zuid- en Noord-Holland en Utrecht) is het woningtekort relatief groot en liggen de huren ook op een relatief hoog niveau. Voor de provincies aan het rand van het land geldt het omgekeerde: een kleiner tekort en lagere huurprijzen.

**Figuur 7-8:** Huurprijzen per vierkante meter bij nieuwe verhuringen in geliberaliseerde huursector volgens Pararius (2023 Q1-Q2) en statisch woningtekort (% van woningvoorraad), periode 2023; bron: Pararius en Primos 2023 (ABF Research)



### 7.3.4 Wachttijden in de sociale huursector

De belangrijkste spanningsindicatoren voor de sociale huursector (corporaties) zijn de slaagkans en inschrijf/zoekduur. Door een deel van de woonruimteverdeelregio's (WRV) worden deze indicatoren jaarlijks openbaar gepubliceerd in jaarverslagen. Er zijn geen cijfers op nationaal niveau beschikbaar. De samenhang tussen de WRV-indicatoren en het woningtekort kan dus alleen voor regio's in beeld gebracht worden. Er zijn zes WRV-regio's bekeken: Holland Rijnland, regio Rotterdam, regio Utrecht, regio Haaglanden, regio Eindhoven en regio West-Brabant. Deze regio's zijn gekozen op basis van databeschikbaarheid en overlap met de functionele woningmarktgebieden zoals die in de tekortraming worden gehanteerd<sup>103</sup>. Voor deze regio's zijn de gegevens uit de laatst beschikbare jaarrapporten gebruikt<sup>104</sup>. Aandachtspunt bij de ontwikkeling van WRV-indicatoren is dat deze, behalve door druk op de sociale huursector, ook kunnen worden beïnvloed door wijzigingen in de verdeel- en toewijzingssystematiek (modellen, voorrangregels) van een regio. Net zoals bij de hierboven onderzochte spanningsindicatoren geldt hier: we onderzoeken alleen of de WRV-indicatoren en het woningtekort in dezelfde richting wijzen qua – ontwikkeling en mate van – spanning op de woningmarkt. We onderzoeken niet het eventuele causale verband.

<sup>103</sup> Voor de gekozen woonruimteverdeelregio's geldt dat de grenzen van de regio – dus welke gemeenten ertoe behoren – goed overeenkomen met de grenzen van de bijbehorende ABF-woningmarktregio.

<sup>104</sup> Om ervoor te zorgen dat de indicatoren (per regio) goed vergelijkbaar zijn tussen de jaren zijn de cijfers bijna altijd uit één rapportage gehaald.

## Regionaal beeld

Het beeld is gemengd, in de meeste regio's is er in de periode 2018 t/m 2020 een duidelijke samenhang te zien tussen de ontwikkeling van de WRV-indicatoren en het oplopende woningtekort. Dat wil zeggen: de slaagkans daalt en de gemiddelde inschrijf/zoekduur neemt toe. In 2021 daalt het woningtekort in elke onderzochte regio ('coronadip') maar aan de ontwikkeling van de slaagkans of inschrijf/zoekduur is dit meestal niet (duidelijk) te zien. Soms daalt de slaagkans verder en/of neemt de inschrijfduur verder toe, wat juist een teken is van verder oplopende druk op de sociale huursector. In elke regio neemt het woningtekort in 2022 toe in vergelijking met 2021. In sommige regio's daalt in overeenstemming hiermee de slaagkans en/of stijgt de inschrijfduur maar in andere regio's is dit niet duidelijk te zien.

In onderstaande tabel is per regio en per indicator aangegeven of er wel, geen of een gedeeltelijke samenhang is met de ontwikkeling van het woningtekort (%). 'Gedeeltelijk' wil zeggen: in de eerste jaren van de onderzochte periode (t/m 2020) is er een samenhang te zien maar in de laatste jaren (2021 en evt. 2022) is het verband afwezig of minder eenduidig.

Per indicator zijn de belangrijkste uitkomsten als volgt.

- Slaagkans: in de regio's waarin geen verband met het woningtekort is, laat de slaagkans in tegenstelling tot het tekort geen duidelijke stijging of daling in de loop der jaren zien. In de regio Eindhoven is wel een samenhang met het tekort: de slaagkans daalt de eerste jaren (t/m 2020) en blijft daarna stabiel (2021). In de regio West-Brabant daalt de slaagkans de gehele periode terwijl het tekort in 2021 daalt.
- Inschrijf- en zoekduur: in alle regio's nemen de gemiddelde inschrijfduur en zoekduur toe in de jaren dat het woningtekort ook oploopt (2018 t/m 2020). In sommige regio's nemen deze indicatoren in 2021 verder toe terwijl het woningtekort dan juist daalt ('coronadip'). In andere regio's (Haaglanden en West-Brabant) is de inschrijfduur in 2021 wel weer gelijk aan 2020.

**Tabel 7.2:** Samenhang tussen ontwikkeling indicatoren woonruimteverdeling en ontwikkeling woningtekort (%) per regio; bron: inventarisatie rapportages woonruimteverdeling en ABF Primos

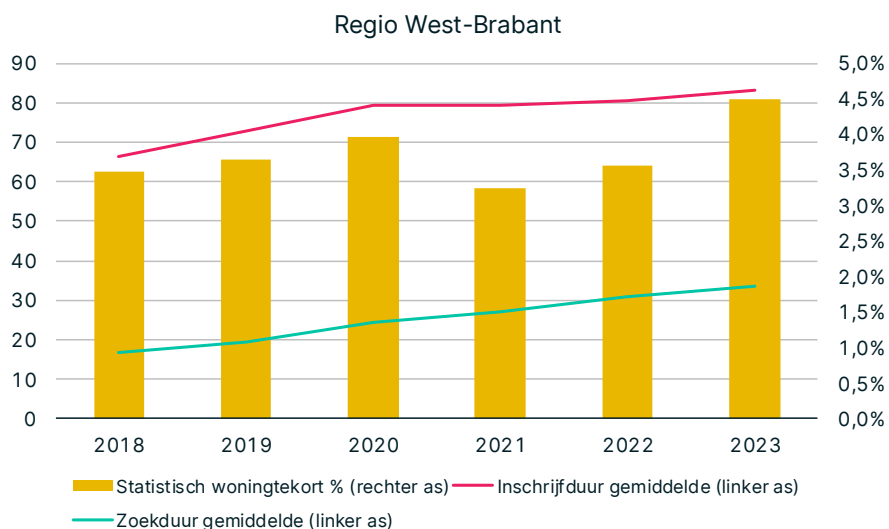
WRV-regio	Jaren	Slaagkans	Inschrijfduur	Zoekduur
Holland Rijnland	2018 t/m 2022	nee	deels	deels
Regio Rotterdam	2018 t/m 2021	ja	deels	
Regio Utrecht	2018 t/m 2021		deels	
Regio Haaglanden	2018 t/m 2022	nee	deels	deels
Regio Eindhoven	2018 t/m 2021	ja	deels	
Regio West-Brabant	2018 t/m 2023	deels	deels	deels

Als voorbeeld zijn hieronder de uitkomsten voor de regio West-Brabant opgenomen. In de eerste figuur is te zien dat de inschrijfduur en zoekduur in de loop der jaren toenemen maar dat de

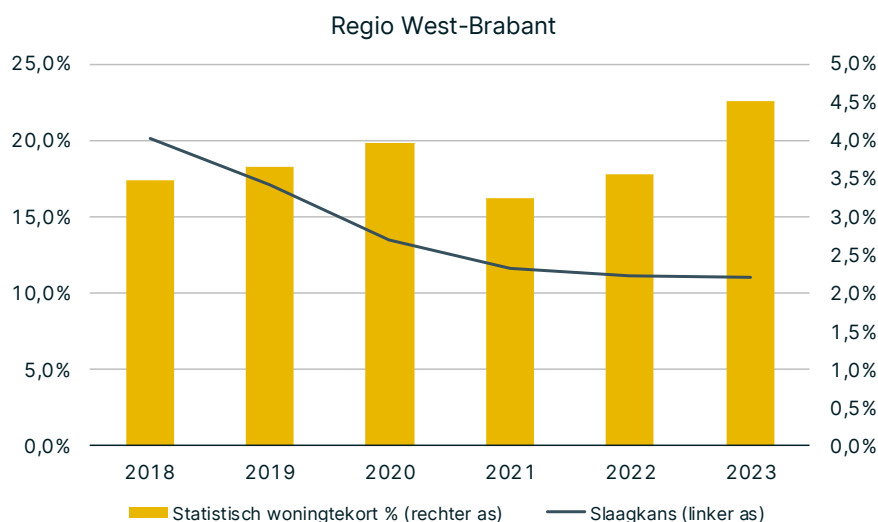


'coronadip' van het woningtekort niet of nauwelijks is deze indicatoren is terug te zien. Wel stabiliseert de inschrijfduur in 2021. In de tweede figuur is te zien dat de slaagkans elk jaar daalt: zowel in de jaren dat het woningtekort oploopt (2018 t/m 2020) maar óók tijdens de 'coronadip' van het woningtekort (2021).

**Figuur 7-9:** Ontwikkeling gemiddelde inschrijfduur en zoekduur van geslaagde woningzoekenden in maanden (linker as) en omvang woningtekort % (rechter as) in regio West-Brabant; bron: Jaarrapportage Klik voor Wonen 2022/2023 en Primos (ABF Research)



**Figuur 7-10:** Ontwikkeling slaagkans (linker as) en omvang woningtekort % (rechter as) in regio West-Brabant; bron: Jaarrapportage Klik voor Wonen 2022/2023 en ABF Primos



### 7.3.5 Conclusies ontwikkeling woningtekort en andere spanningsindicatoren

Vergelijking van de ontwikkeling van het woningtekort laat zien dat ook andere spanningsindicatoren in de periode sinds 2014 wijzen op een toenemende spanning op de woningmarkt. De prijzen van koopwoningen, de huurprijzen in de vrije sector en de wachttijden voor sociale huurwoningen zijn opgelopen en de krapte-indicator van de NVM wijst op verdere verkrapping. Toch heeft elke spanningsindicator deels een eigen verhaal en ontwikkeling. De beperkte afname van het woningtekort als gevolg van de verminderde immigratie door corona is niet terug te zien in de kooprijzen, en de daling van de kooprijzen in 2023 gaat samen met een verder oplopend tekort. De stijging van de rente, de belangrijkste oorzaak van de daling van de kooprijzen, weerspiegelt zich ook in de krapte-indicator van de NVM die in die periode een beperkte verruiming van de markt liet zien terwijl het tekort toenam. De ontwikkeling van de inschrijf/zoekduur en slaagkans in de sociale huursector is voor een beperkte periode en een beperkt aantal regio's in beeld gebracht en laat een gemengd beeld zien waar het de vergelijking met de ontwikkeling van het woningtekort betreft.



# Bijlagen



# Bijlage A: Begeleidings- commissie en interviews

De begeleidingscommissie van dit onderzoek bestond uit:

Arend Bongers	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Kathrin Becker	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Maxim Benraad	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Klaas-Jan Koops	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Floris Swets	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Renze van Peppel	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Yentl Stutterheim	Ministerie van Financiën
Ward Rougoor	Ministerie van Financiën
Nils Klopper	Provincie Noord-Holland
Jurre Thiel	Centraal Planbureau
Frans Schilder	Planbureau voor de Leefomgeving
Peter Boelhouwer	Technische Universiteit Delft
Lonneke van den Berg	Nederlands Demografisch Instituut
Niek de Meijjer	De Nederlandsche Bank

Daarnaast zijn er interviews gehouden met:

Niek de Meijjer en Gerard Eijsink	De Nederlandsche Bank
Stefan Groot	RaboResearch Nederland
Margriet Schepman	NEPROM
Johan Conijn	Finance Ideas
Maarten Wiedemeijer	Woonbond / raadslid Haarlem
Erwin Evers	Vesteda
Jannes van Loon	WoningbouwersNL



