

# Primos – prognose 2024

Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte



In opdracht van  
Primos-klienten

Datum  
11 juli 2024

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

Kenmerk  
r2024-0008LGR



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 2024 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</b>	<b>5</b>
<b>01</b>	<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
	1.1 Introductie	10
	1.2 Leeswijzer	10
<b>02</b>	<b>Demografische verwachtingen</b>	<b>12</b>
	2.1 Bevolking	13
	2.2 Huishoudens	18
<b>03</b>	<b>Woningvoorraad en woningtekort</b>	<b>22</b>
	3.1 Toename woningvoorraad in afgelopen jaren	23
	3.2 Woningbouwverwachtingen	25
	3.3 Nationale woningbouwprognose	34
	3.4 Regionale en lokale woningbouwverwachtingen	38
	3.5 Raming statistisch woningtekort	38
	3.6 Raming nieuwbouwopgave voor tekort naar 2%	45
<b>04</b>	<b>Bandbreedte</b>	<b>47</b>
	4.1 Onzekerheden	48
	4.2 Bevolking en huishoudens	49
<b>05</b>	<b>Achtergronden</b>	<b>52</b>
	5.1 Trendprognose	53
	5.2 Methodiek op hoofdlijnen	53
	5.3 Van bevolkingsprognose naar huishoudensprognose en woningbehoefteraming	55
	5.4 Aanpassingen ten opzichte van Primos 2023	55
	<b>Bijlagen</b>	<b>59</b>
	Bijlage A: 31 Functionele Woningmarktgebieden	60



# Samenvatting

## **CBS bevolkingsprognose verlaagd**

De nationale bevolkingsprognose van het CBS is naar beneden bijgesteld. In de komende vijftien jaar neemt de bevolking met 164.000 inwoners minder toe dan in de vorige prognose werd voorzien. Dit is het gevolg van een aanzienlijk lagere raming van het aantal geboorten gecombineerd met een beperkte verhoging van de verwachte sterfte. Voor de komende vijftien jaar worden er 239.000 minder geboorten verwacht dan in de vorige prognose en 56.000 meer overlijdens. Een hoger buitenslands migratiesaldo, 178.000 personen in vijftien jaar tijd, dempt de daling van de bevolkingsgroei ten opzichte van de vorige prognose. In totaal wordt er een groei in vijftien jaar tijd voorzien met 1.172.000 personen (+6,5%), waarvan 5% door natuurlijke aanwas en 95% als gevolg van buitenslandse migratie.

## **Primos-huishoudensprognose verhoogd**

Het verminderd aantal geboorten leidt pas op de lange termijn tot een vermindering van het aantal huishoudens en de woningbehoefte. De verwachte hogere immigratie leidt daarentegen per direct tot meer huishoudens en een hogere woningbehoefte. De lagere inschatting van de bevolkingsgroei gaat dus niet gepaard met minder, maar juist meer huishoudens in de komende jaren. Het aantal huishoudens in 2031 wordt in de Primos-prognose 2024 circa 19.100 hoger ingeschat ten opzichte van de voorgaande prognose. Op de langere termijn neemt het verschil toe tot 67.400 in 2045.

## **Woningbehoefte neemt toe**

Naast de groeiende bevolking is het kleiner worden van de huishoudens een drijver van de vraag naar woningen. De vergrijzing speelt daarin een belangrijke rol en bij immigratie gaat het vaak om kleine huishoudens. De gemiddelde huishoudensgrootte daalt al decennia. In 2009 telde een huishouden gemiddeld 2,23 personen, in 2024 is dat gedaald tot 2,11. De Primos-prognose verwacht een verdere daling tot 2,03 in 2039. De daling van de gemiddelde huishoudensgrootte is daarmee groter dan in de vorige prognose waarin een stabilisatie op 2,06 vanaf 2034 werd verwacht. In de komende vijftien jaar neemt de woningbehoefte toe met 890.100 woningen.

## **Beperkte toename woningtekort, per direct 232.000 woningen nodig**

Ondanks de bruto<sup>1</sup> toename van de woningvoorraad in 2023 met 88.200 woningen is het statistisch woningtekort toegenomen. Om het tekort terug te brengen tot het streefniveau van 2,0% zijn er 231.800 woningen, in gespannen regio's, nodig. Dat zijn er 8.600 meer dan vorig jaar. Het statistisch

---

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



woningtekort wordt in 2024 op nationaal niveau op 400.500 woningen geraamd, 4,9% van de voorraad, een stijging van 10.300 woningen ten opzichte van vorig jaar.

## Meer woningen nodig

In het Programma Woningbouw heeft het Ministerie van BZK de ambitie opgenomen om een bruto nieuwbouwproductie (Primos-definitie) van 900.000 woningen te realiseren in de (beleids)periode 2022 t/m 2030. Hiervan zijn er in 2022 en 2023 reeds 178.400 gerealiseerd. Vanwege de hogere dan verwachte bevolkingsgroei in 2022 is op basis van de Primos-prognose 2023 vorig jaar berekend dat er 981.000 woningen nodig zijn om in 2031 op een tekort van 2% uit te komen. Recent zijn de afspraken met betrekking tot de woningbouwopgave daarom herijkt. Provincies gaan met gemeenten in gesprek om 991.200 woningen te bouwen in de beleidsperiode. Op basis van de nieuwe Primos-prognose 2024 is berekend dat er 993.200 woningen nodig zijn om het tekort in 2031 in te lopen tot 2%. Dat is slechts 2.000 woningen hoger dan de recent afgesproken productie van 991.200 woningen.

### Factsheet

*In de factsheet aan het eind van deze samenvatting zijn voor de belangrijkste indicatoren de verschillen tussen de Primos-prognose 2023 en de Primos-prognose 2024 opgenomen voor de beleidsperiode 2022 t/m 2030.*

## Woningtekort naar verwachting 3,9% in 2031

Ten behoeve van de Primos-prognose 2024 zijn wederom woningbouwverwachtingen opgesteld. De woningproductie in 2023 is 6.800 woningen achtergebleven bij de verwachting in de Primos-prognose 2023. Het dieptepunt in de vergunningverlening lijkt echter eind 2023 bereikt bij 54.000 woningen op jaarbasis. De afgelopen maanden is de vergunningverlening licht gestegen. Ook de verkoop van nieuwbouwwoningen trekt aan. Ten opzichte van vorig jaar wordt in de vergunningverlening een minder diepe dip verwacht en een sneller herstel. Voor de beleidsperiode 2022 t/m 2030 wordt een nieuwbouwproductie van in totaal 836.000 woningen verwacht. Dat is beperkt hoger dan de verwachtingen in de Primos-prognose 2023. Aangezien de huishoudensprognose is verhoogd wordt voor 2031 een iets hoger woningtekort (3,9%) voorzien ten opzichte van de voorgaande prognose (3,8%).

## Sterkste groei bij ouderen en alleenstaanden

Het aantal inwoners dat de leeftijd van 75 jaar en ouder heeft bereikt neemt snel toe. In de komende vijftien jaar neemt deze leeftijdsgroep met 47% toe. Het gaat om een toename met 799.000 75-plussers. In deze leeftijdsklasse is de zorgvraag groot en een groot deel van deze groep heeft te maken met mobiliteitsbeperkingen. De vraag naar zorg en wonen met zorg zal sterk toenemen.

Het aantal huishoudens neemt in de periode 2024 t/m 2038 met 885.600 toe, van 8,4 miljoen naar 9,3 miljoen, een toename met 10,5%. De groei van het aantal huishoudens bestaat voor 70% uit alleenstaanden, 19% paren zonder kinderen, 3% paren met kinderen en 8% eenouderhuishoudens. In de voorgaande Primos-prognose bedroeg het aandeel paren met kinderen in de eerste vijftien jaar nog 10%. Deze sterke afname is het gevolg van het sterk verlaagde geboortecijfer in de nationale prognose.



## **Sterke groei Randstad**

Het aandeel van de Randstad in de totale bevolking van Nederland neemt nog steeds toe en bedraagt momenteel 42,6%. Volgens de Primos-prognose 2024 zal over vijftien jaar, in 2039, het aandeel van de Randstad in de bevolking verder zijn toegenomen tot 44,2%. De sterke groei van de bevolking in de Randstad is het gevolg van de grote aantrekkingskracht van dit landsdeel op buitenlandse migranten. Daarnaast speelt een rol dat de jonge bevolking in dit landsdeel voor natuurlijke aanwas zorgt. Vrijwel de gehele natuurlijke aanwas van Nederland komt in de Randstad tot stand. Het binnenlands migratiesaldo van de Randstad was enkele jaren (2018 t/m 2022) negatief. Volgens de voorlopige cijfers verhuisden er in 2023 per saldo (+1.600) echter weer meer mensen naar de Randstad dan eruit. De hoogste relatieve bevolkingsgroei in de periode tot 2039 wordt verwacht in de woningmarktregio's Ede, Amsterdam, Gouda en Eindhoven. In deze regio's neemt het aantal inwoners toe met 11% tot 13%. In de regio's Sittard/Heerlen en Maastricht krimpt de bevolking naar verwachting met -7% c.q. -8%.

## **Onzekerheden**

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



Factsheet: Vergelijking Primos-prognose 2024 met Primos-prognose 2023

Vertrekpunt				
	Primos 2023	Primos 2024	Ontwikkeling	Bijzonderheden
Bevolking per 1-1-2023	17.817.000			<i>definitief realisatiecijfer 17.811.300</i>
Bevolking per 1-1-2024		17.951.000	134.000	<i>definitief realisatiecijfer 17.942.900 en 132.000</i>
waarvan:				
Institutionele bevolking per 1-1-2023	266.000			
Institutionele bevolking per 1-1-2024		285.000	19.000	<i>definitief realisatiecijfer 289.000</i>
Huishoudens per 1-1-2023	8.270.000			<i>definitief realisatiecijfer 8.270.000</i>
Huishoudens per 1-1-2024		8.385.000	115.000	<i>definitief realisatiecijfer 8.734.000 en 104.000</i>
Woningvoorraad per 1-1-2023	8.125.000			<i>definitief realisatiecijfer</i>
Woningvoorraad per 1-1-2024		8.204.000	79.000	<i>definitief realisatiecijfer</i>
Statistisch woningtekort per 1-1-2023	390.000 4,8%			<i>raming</i> <i>raming</i>
Statistisch woningtekort per 1-1-2024		401.000 4,9%	11.000 0,1%-pt	<i>raming</i> <i>raming</i>
Aantal benodigde woningen nodig om op woningtekort 2% uit te komen	223.000	232.000	9.000	<i>raming</i>
Ontwikkeling 2022 t/m 2030 - beleidsperiode Programma Woningbouw				
	Primos 2023	Primos 2024	Vershil	Bijzonderheden
Bevolking	1.088.000	958.000	-130.000	<i>Lagere bevolkingsgroei</i>
waarvan:				
Omvang institutionele bevolking	35.000	47.900	12.900	<i>Minder restricties toegepast op toename verpleeghuisbevolking</i>
Huishoudens	733.000	752.000	19.000	<i>Andere samenstelling verwachte bevolking en minder restricties verpleeghuisbevolking</i>
Nieuwbouw (Primos-definitie)	834.000	836.100	2.100	<i>Beperkte hogere productie verwacht</i>
Trendmatig geraamde sloop	108.000	105.000	-3.000	<i>realisaties in 2022 en 2023 blijven achter bij oude raming</i>
Woningvoorraad	726.000	731.000	5.000	<i>Beperkt meer nieuwbouw en lagere sloop verwacht</i>
Statistisch woningtekort	-60.500 -1,0%-pt	-55.600 -1,0%-pt	4.900 0,0%-pt	<i>Grotere uitbreiding voorraad, maar ook hogere woningbehoefte</i>
Aantal benodigde nieuwbouwwoningen (Primos-definitie) nodig om in 2031 op statistisch woningtekort 2% uit te komen	981.000	993.000	12.000	<i>In raming benodigde woningbouw nu wel rekening gehouden met noemereffect in berekening 2%; daarnaast is de berekening per woningmarktregio uitgevoerd, is er rekening gehouden met extra sloop en vervangende nieuwbouw in Eemsdelta t.o.v. Primos-raming en wordt er in regio's met afnemende woningbehoefte uitsluitend rekening gehouden met vervangende nieuwbouw</i>



# Inleiding



## 1.1 Introductie

In dit rapport worden de belangrijkste resultaten van de Primos-prognose 2024 besproken. De Primos-prognose raamt per gemeente en per buurt het aantal inwoners naar leeftijd en geslacht, het aantal huishoudens naar samenstelling en leeftijd, de woningbehoefte en de woningvoorraad.

Op nationaal niveau komt de prognose overeen met de meest recente nationale bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De Primos-prognose 2024 is gebaseerd op de CBS-bevolkingsprognose 2023-2070 die in december 2023 is gepubliceerd. De veronderstellingen van het CBS, ten aanzien van onder meer de toekomstige ontwikkeling van het gemiddeld aantal kinderen dat een vrouw krijgt, de toekomstige levensverwachting en het verwachte aantal immigranten en emigranten, worden in de Primos-prognose overgenomen.

Op basis van gemeentespecifieke trends in geboorte, sterfte, binnenlandse en buitenlandse migratie en huishoudensvorming wordt de bevolkingsontwikkeling geraamd. Vanuit de bevolkingsprognose wordt vervolgens binnen Primos een huishoudensprognose en een woningbehoefteraming opgesteld. Daarnaast wordt er een raming opgesteld van de woningproductie op nationaal niveau. In samenhang met informatie over woningen in aanbouw, vergunningen verleend, plancapaciteit en veronderstellingen over het terugbrengen van het woningtekort leidt dat tot een prognose van bevolking, huishoudens en woningvoorraad op lokaal niveau.

De Primos-prognose wordt opgesteld voor de periode tot en met 2050. De onzekerheden die demografische prognoses kenmerken zijn groot en nemen toe naarmate een langere periode of kleinere gebieden worden beschouwd. Er worden daarom ook resultaten van een hoge en lage variant van de prognose gepresenteerd. In deze rapportage wordt veelal vijftien jaar vooruitgeblikt. Omdat het Programma Woningbouw (Ministerie van BZK, maart 2022) de negenjarige periode 2022 t/m 2030 bestrijkt, zijn sommige verwachte ontwikkelingen in dit rapport voor deze periode, waarvan al tweeënhalf jaar voorbij is, beschreven.

De Primos-prognose biedt al veertig jaar regionaal en lokaal inzicht in demografische ontwikkelingen. In al die jaren heeft de Primos-trendraming een bijdrage geleverd aan inzichten, woonvisies, bouwplannen en beleidsvoornemens van overheden en andere partijen. De Primos-prognose 2024 is opgesteld in opdracht van diverse opdrachtgevers, waaronder provincies en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## 1.2 Leeswijzer

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



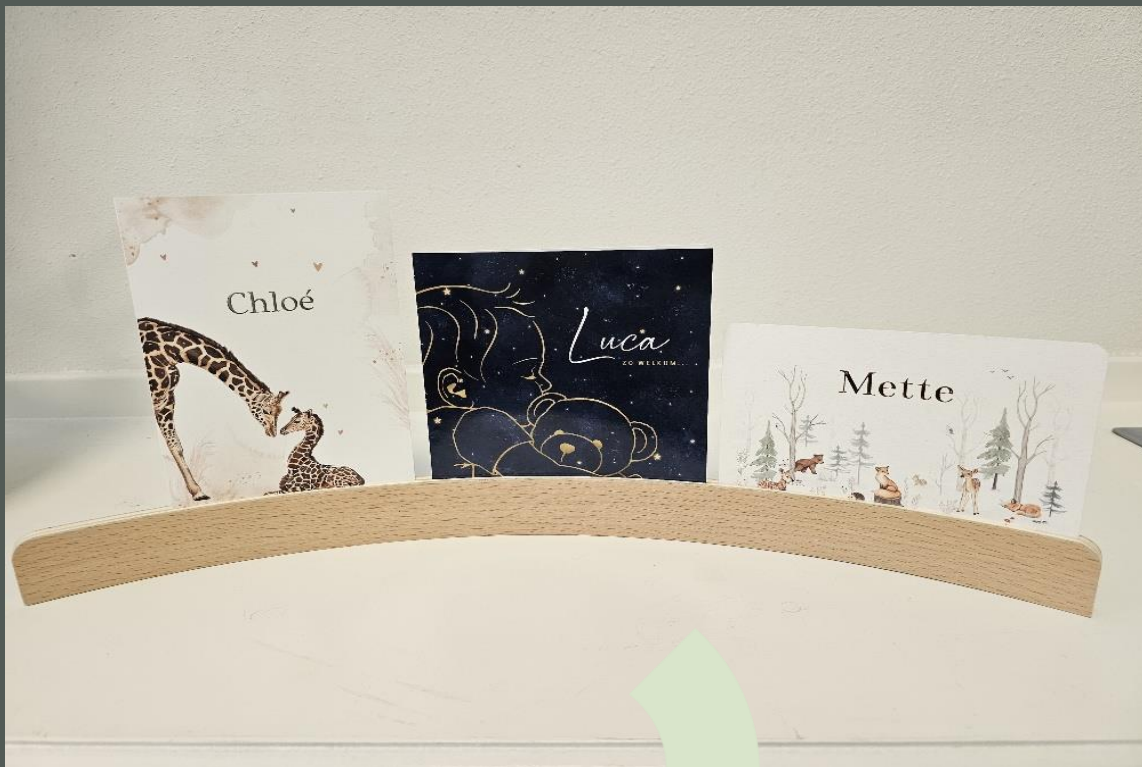
onzekerheden die demografische prognoses kenmerken en worden de resultaten van een hoge en lage bevolkingsvariant besproken. Hoofdstuk 5 bevat achtergrondinformatie over Primos en geeft op hoofdlijnen de werking van het model weer. Er is in dit hoofdstuk tevens een overzicht opgenomen van de aanpassingen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

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



# 02

## Demografische ver- wachtingen



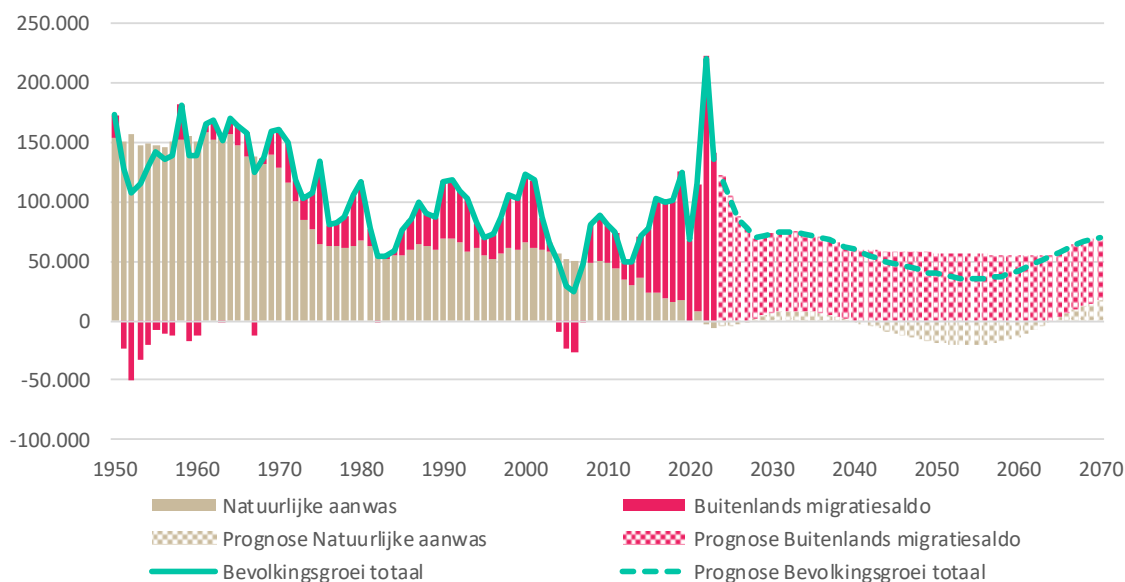
## 2.1 Bevolking

### 2.1.1 Bevolkingsontwikkeling op nationaal niveau

De omvang van de bevolking van Nederland is de afgelopen jaren snel toegenomen. Het aantal inwoners steeg in vijftien jaar tijd met 1.457.000 (+8,8%) tot 17.943.000 per begin 2024. Corona zorgde in 2020 weliswaar voor een dip in de groei, maar in 2022 kende Nederland met 220.600 personen een exceptioneel hoge bevolkingsgroei. In 2023 is de bevolkingstoename teruggelopen tot 132.000. Een belangrijk deel van de sterke groei in 2022 en 2023 is het gevolg van de oorlog in Oekraïne. Daarnaast trekt Nederland veel arbeidsmigranten en buitenlandse studenten aan en vragen vluchtelingen uit diverse andere landen asiel aan in Nederland.

Voor de komende jaren wordt een minder sterke bevolkingsgroei verwacht. De Primos-prognose 2024 is op nationaal niveau gebaseerd op de meest recente nationale bevolkingsprognose<sup>2</sup> van het CBS (december 2023). Voor de eerste vijf jaar, 2024 t/m 2028, verwacht het CBS een toename van het aantal inwoners met gemiddeld 90.000 inwoners per jaar. In de tien jaren daarna neemt volgens de nationale prognose de omvang van de bevolkingsgroei af tot gemiddeld 72.000 per jaar. In totaal wordt er een groei in vijftien jaar tijd voorzien met 1.172.000 personen (+6,5%), waarvan 5% door natuurlijke aanwas en 95% als gevolg van buitenlandse migratie.

Figuur 2.1: Bevolkingsmutatie naar component, realisaties 1950-2023, bevolkingsprognose 2024-2070; bron: CBS



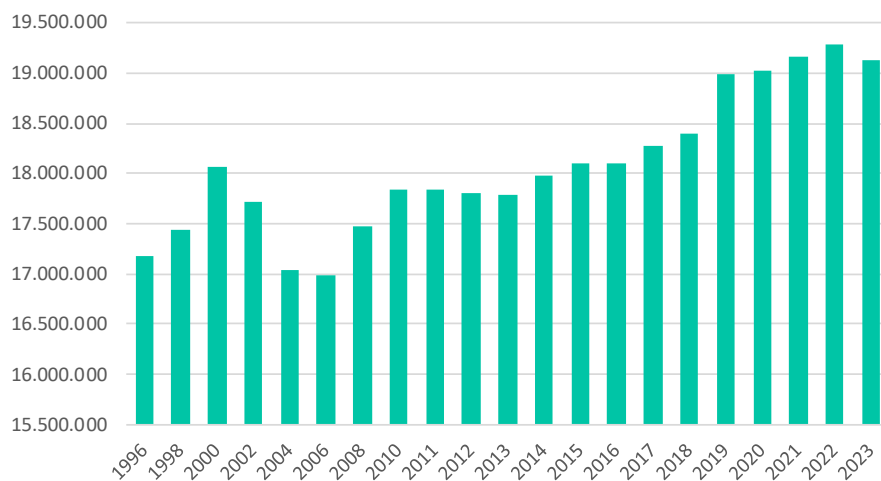
In reactie op de steeds hogere bevolkingsgroei is de nationale bevolkingsprognose van het CBS sinds 2006 regelmatig verhoogd. Voor het jaar 2039 is de prognose verhoogd van 17,0 miljoen in de

<sup>2</sup> Stoeldraijer, L. & P. Feijten en C. van Duin, H., [Bevolkingsprognose-2023-2070-minder-geboorten-meer-migratie](#), Statistische Trends, CBS, december 2023.

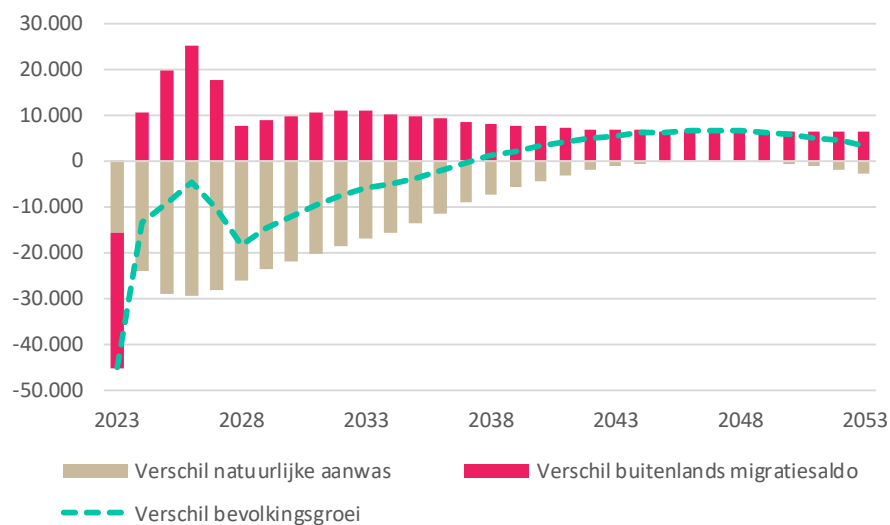


prognose uit 2006 naar 19,3 miljoen in de prognose van 2022. In de meest recente prognose is voor het eerst sinds jaren de verwachte bevolkingsomvang in 2039 naar beneden bijgesteld, van 19.287.000 naar 19.123.000, een daling met 164.000 inwoners (zie [Figuur 2.2](#)). Deze daling is vrijwel geheel het gevolg van een aanzienlijk lagere raming van het aantal geboorten gecombineerd met een beperkte verhoging van de verwachte sterfte. Voor de komende vijftien jaar gaat het om 239.000 minder geboorten dan in de vorige prognose en 56.000 meer overlijdens. Een hoger buitenlands migratiesaldo, 178.000 personen in vijftien jaar tijd, dempt de daling van de bevolkingsgroei ten opzichte van de vorige prognose (zie [Figuur 2.3](#)). De stijging van het buitenlands migratiesaldo in de CBS-prognose is het gevolg van een verwachte hogere immigratie bij een iets lagere emigratieverwachting.

**Figuur 2.2:** Bevolking op 1-1-2039 volgens opeenvolgende CBS-bevolkingsprognoses sinds 1996, bron: CBS



**Figuur 2.3:** Verschillen naar component bevolkingsmutatie, CBS-prognose december 2023 ten opzichte van CBS-prognose december 2022; bron: CBS



Demografische prognoses kennen echter grote onzekerheden. Dat geldt zeker voor Nederland gezien de grote mate van geopolitieke turbulentie en de verbondenheid van ons land met andere delen van Europa en de wereld. De nationale CBS-prognose alsook de Primos-prognose dienen gezien te worden als puntschattingen binnen een zekere bandbreedte. Gezien de grote hoeveelheid factoren die van invloed zijn op de demografische ontwikkeling is deze bandbreedte niet exact vast te leggen. In hoofdstuk 4 gaan we in op de onzekerheden en komen een hoge en lage variant van de Primos-prognose 2024 aan de orde.

### 2.1.2 Bevolkingsontwikkeling op regionaal niveau

Nederland kent een regionaal sterk gedifferentieerde demografische ontwikkeling. Om dat inzichtelijk te maken wordt in deze rapportage een indeling van Nederland in 31 functionele woningmarktgebieden en vijf landsdelen gehanteerd (zie [Figuur 2.4](#)).

Figuur 2.4: Indeling van Nederland in 31 functionele woningmarktgebieden en vijf landsdelen



De bevolkingsgroei heeft de afgelopen jaren vooral in de Randstad plaatsgevonden. Ook in het afgelopen jaar is het aandeel van de Randstad in de bevolking van Nederland wederom toegenomen. Sinds 2009 is het aandeel van de Randstad in de totale bevolking van Nederland met 1,6%-punt toegenomen tot 42,6%. Het aandeel van Overig Nederland is in deze periode van vijftien jaar met 1,5%-punt afgenomen tot 24,6%. Het aandeel van de Noord-, Oost- en Zuidflank tezamen bleef stabiel op 32,9%. Over vijftien jaar, in 2039, is volgens de Primos-prognose het aandeel van de Randstad

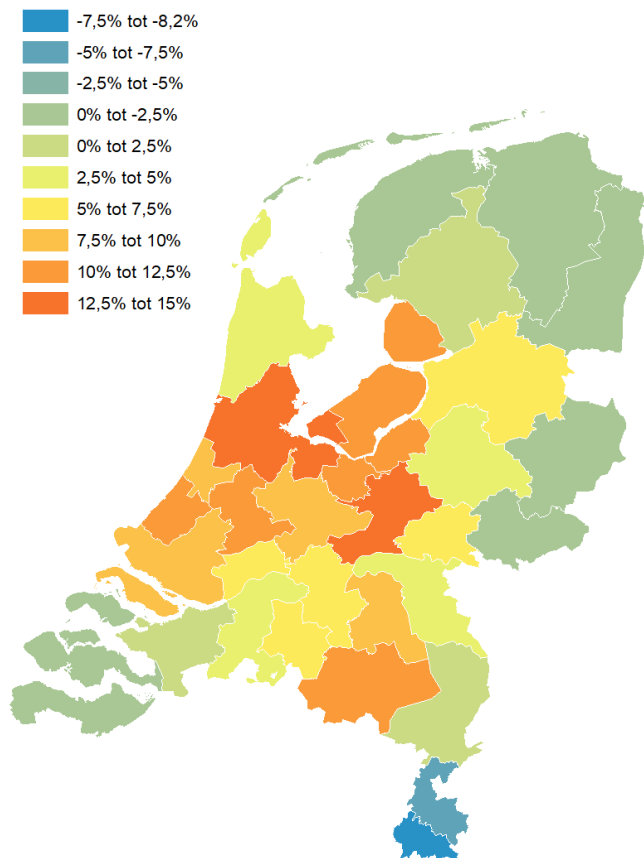


in de bevolking verder toegenomen tot 44,2%, terwijl het aandeel van Overig Nederland afneemt tot 22,7%. Het aandeel van de flanken in de bevolking neemt licht toe tot 33,1%.

De sterke groei van de bevolking in de Randstad is het gevolg van de grote aantrekkingskracht van dit landsdeel op buitenlandse migranten en de jonge bevolking die voor natuurlijke aanwas zorgt. Vrijwel de gehele natuurlijke aanwas van Nederland komt in de Randstad tot stand. Wel is er vertrek naar andere landsdelen. Het migratiesaldo van de Randstad met de andere landsdelen was enkele jaren (2018 t/m 2022) negatief. Volgens de voorlopige cijfers verhuisden er in 2023 per saldo (+1.625) weer meer mensen naar de Randstad dan eruit.

In de Primos-prognose 2023 nam de bevolking van Nederland in vijftien jaar tijd met 7,9% toe. Een jaar later is de verwachting dat in de komende vijftien jaar de groei 6,5% bedraagt. De regionale groeicijfers zijn in de Primos-prognose 2024 dan ook lager dan in de voorgaande prognose. Voor meer regio's betekent vijftien jaar vooruitkijken nu dat er op die termijn bevolkingskrimp wordt verwacht.

Figuur 2.5: Verwachte bevolkingsgroei (2024 t/m 2038) naar woningmarktregio; bron: Primos-prognose 2024





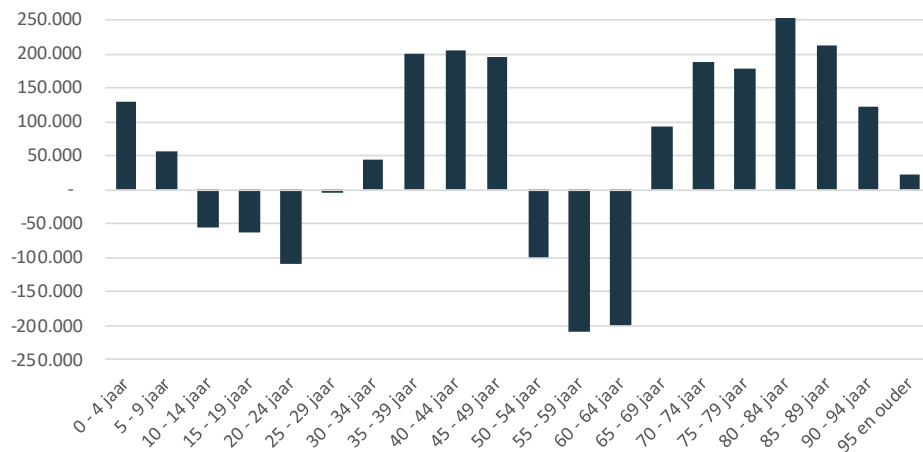
De hoogste relatieve bevolkingsgroei in de periode tot 2039 wordt verwacht in de woningmarktregio's Ede, Amsterdam, Gouda en Eindhoven. In deze regio's neemt het aantal inwoners in deze periode toe met 11% tot 13%. In acht woningmarktregio's wordt krimp van de bevolking verwacht. In de regio's Sittard/Heerlen en Maastricht krimpt de bevolking in deze periode naar verwachting met 7% c.q. 8% het sterkst. Bevolkingskrimp wordt hier al vanaf 2024 verwacht. Ook in de regio's Doetinchem, Emmen en Middelburg gaat naar verwachting de bevolking al snel krimpen. De daling zal in 2039 naar verwachting -1,1% tot -1,6% bedragen. In de regio's Groningen, Leeuwarden en Enschede neemt de bevolking tot 2027 eerst nog toe, maar krimpt daarna in beperkte mate. Beperkte krimp van de bevolking hoeft niet samen te gaan met huishoudenskrimp. In paragraaf 2.2 komen de verwachtingen met betrekking tot de huishoudensontwikkeling aan de orde.

### 2.1.3 Vergrijzing

Het aantal inwoners dat de leeftijd van 75 jaar en ouder heeft bereikt neemt snel toe. In de komende vijftien jaar neemt deze leeftijdsgroep met 47% toe. Het gaat om een toename met 799.000 75-plussers. In deze leeftijdsklasse is de zorgvraag groot en heeft een groot deel te maken met mobiliteitsbeperkingen. De vraag naar zorg en wonen met zorg zal sterk toenemen.

De sterk verschillende ontwikkelingen per leeftijdsklasse zijn voor een belangrijk deel terug te voeren op ontwikkelingen in het aantal geboorten in het verleden. De sterke toename van het aantal 65-plussers hangt samen met de naoorlogse babyboom, de afname in de leeftijdsklasse 50 tot 65 jaar met de dalende geboortecijfers in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. Bij de kinderen van deze leeftijdsgroepen zien we deze effecten in iets mindere mate terugkomen.

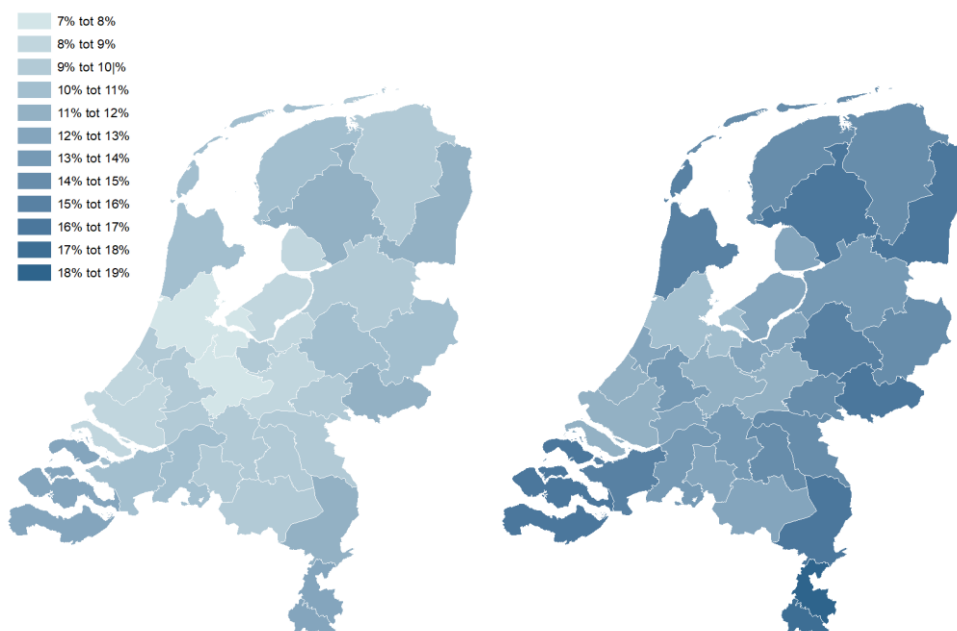
Figuur 2.6: Bevolkingstoename 2024 t/m 2038 naar leeftijdsklasse; bron: Primos-prognose 2024



Het aandeel 75-plussers loopt in 2024 per regio uiteen van 7,8% in de regio Amsterdam tot 12,4% in de regio Middelburg. In regio's met een relatief sterke bevolkingsgroei neemt het aandeel 75-plussers in de periode tot 2039 met 3%-punt tot 4%-punt toe. In regio's met minder bevolkingsgroei neemt het aandeel met 5%-punt tot 6%-punt toe. In 2039 varieert het aandeel naar verwachting van 10,7% in de regio Amsterdam tot 18,2% in de regio Sittard/Heerlen.



Figuur 2.7: Aandeel 75-plussers in de totale bevolking, links 2024, rechts 2039; bron: Primos-prognose 2024



## 2.2 Huishoudens

Het verminderd aantal geboorten leidt pas op de lange termijn tot een vermindering van het aantal huishoudens en de woningbehoefte. De verwachte hogere immigratie leidt daarentegen per direct tot meer huishouden en een hogere woningbehoefte. De lagere inschatting van de bevolkingsgroei gaat dus niet gepaard met minder, maar juist meer huishoudens in de komende jaren. Het aantal huishoudens in 2031 wordt in de Primos-prognose 2024 19.100 hoger ingeschat ten opzichte van de voorgaande prognose. Op de langere termijn neemt het verschil toe tot 67.400 in 2045.

De Primos-prognose sluit voor de (nationale) bevolking aan op de nationale prognose van het CBS, maar maakt voor de huishoudensontwikkeling een eigen prognose. Uitgangspunt in deze prognose vormen de realisatiecijfers uit de CBS-huishoudenstatistiek, die gebaseerd is op de BRP<sup>3</sup>. De ontwikkeling van het aantal huishoudens hangt af van ontwikkelingen in de bevolkingsopbouw en van het huishoudvormende gedrag van die bevolking. Daarbij gaat het om processen als uit-huis-gaan, samenwonen, scheiden, verweduwing en de overgang naar intramurale voorzieningen (tehuizen). Over deze processen zijn gegevens beschikbaar waarmee het aantal overgangen tussen huishoudenposities gekwantificeerd kan worden. In de Primos-huishoudensprognose wordt naast leeftijd en geslacht ook rekening gehouden met etniciteit en opleiding.

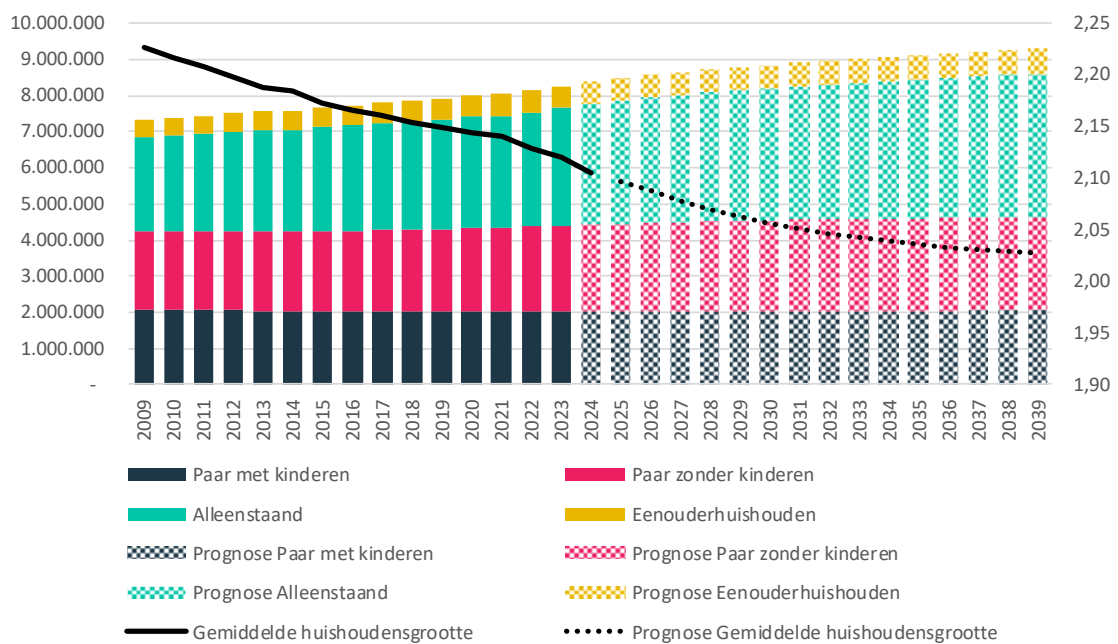
<sup>3</sup> BRP is de Basisregistratie Personen Het CBS maakt ook gebruik van andere bronnen om het aantal huishoudens te bepalen. Behalve van de BRP wordt onder andere gebruikgemaakt van gegevens over fiscale partnerschappen en toeslagpartnerschappen afkomstig van de Belastingdienst, bijstandsgegevens afkomstig van gemeenten. Een klein deel van de huishoudens wordt geïmputeerd op basis van de Enquête Beroepsbevolking.



Het aantal huishoudens is de afgelopen vijftien jaar (tot begin 2024) met 1.062.000 (14,5%) toegenomen. Relatief gezien is het aantal huishoudens daarmee veel sneller toegenomen dan het aantal inwoners dat met 8,8% toenam. De gemiddelde huishoudensgrootte is dan ook sterk afgenomen, van 2,23 in 2009 naar 2,11 in 2024. Voor de komende jaren wordt een verdere, maar meer beperkte afname verwacht, tot 2,03 in 2039. De daling van de gemiddelde huishoudensgrootte is daarmee opnieuw sterker dan in de voorgaande Primos-prognose.

Het aantal huishoudens neemt in totaal in de periode 2024 t/m 2038 met 885.600 toe, van 8,4 miljoen naar 9,3 miljoen. Dat komt neer op een groei met 10,6%. De toename bestaat vooral uit alleenstaanden (623.000), maar ook het aantal paren met kinderen (28.000), eenouderhuishoudens (67.000) en het aantal paren zonder kinderen (168.000) en neemt toe. De toename van het aantal huishoudens bestaat daarmee voor 70% uit alleenstaanden, 19% paren zonder kinderen, 3% paren met kinderen en 8% eenouderhuishoudens. In de vorige Primos-prognose bedroeg het aandeel paren met kinderen in de huishoudensgroei in de eerste vijftien jaar nog 10%. Deze sterke afname is het gevolg van het sterk verlaagde geboortecijfer in de nationale prognose. Het aandeel van de paren zonder kinderen en alleenstaanden is navenant toegenomen.

**Figuur 2.8:** Aantal huishoudens naar type (linker as) en gemiddelde huishoudensgrootte (rechter as), realisaties 2009-2024, prognose 2024-2038; bron: CBS en Primos-prognose 2024



De huishoudenstoename bestaat voor een belangrijk deel uit oudere alleenstaanden en oudere paren zonder kinderen. De toename van het aantal oudere stellen is een gevolg van de naoorlogse geboortegolf en de toegenomen levensverwachting. De oorzaak van de sterke toename van het aantal oudere alleenstaanden is gelegen in enerzijds de toename van het aantal alleenstaanden jonger dan 65 jaar en anderzijds de gestegen levensverwachting. In de afgelopen vijftien jaar is het aantal

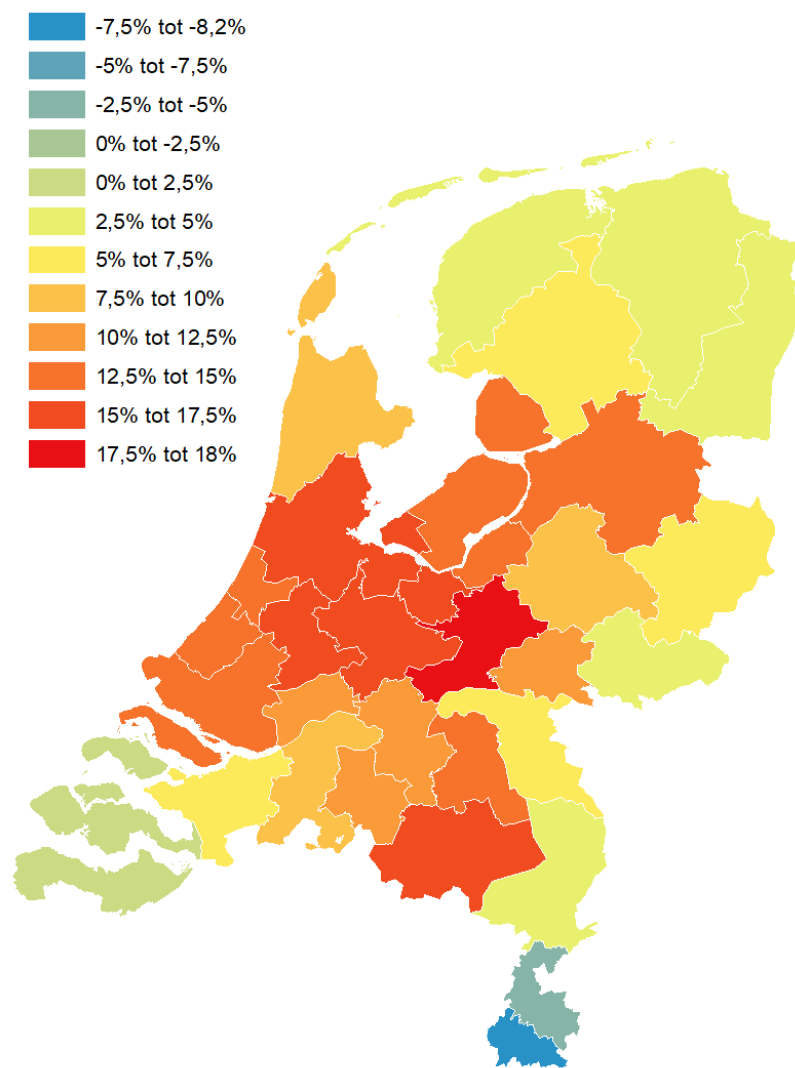
alleenstaanden in de leeftijdsklasse 45-64 jaar sterk toegenomen. Deze toename vertaalt zich de komende jaren in een groter aantal alleenstaanden van 65 jaar en ouder. Anderzijds zorgt de toegenomen levensverwachting ervoor dat oudere alleenstaanden langer leven dan vorige generaties alleenstaanden. Het aantal levensjaren na verweduwing neemt toe.

Het verhogen van doorstroming van oudere empty nesters of oudere alleenstaanden uit eengezinswoningen naar appartementen wordt vaak genoemd als mogelijkheid om aan de vraag door jongere huishoudens naar dit type woningen tegemoet te komen. De verhuisgeneigdheid van ouderen is echter laag. Het Woononderzoek Nederland 2021 bevestigt dit opnieuw. Vele ouderen wonen naar tevredenheid en relatief goedkoop. Omdat met het klimmen der jaren de gebreken toenemen ontstaat er wel meer vraag naar geschikte woningen. Voor een deel zullen deze via het aanpassen van bestaande woningen tot stand komen, maar daarnaast zullen er meer nultredenwoningen en zogeheten geclusterde woningen nodig zijn, waar wonen met zorg geleverd kan worden. De jaarlijkse Fortuna-raming van ABF die hier inzicht in biedt zal in het najaar van 2024 beschikbaar komen.

De toename van het aantal huishoudens per regio volgt voor een belangrijk deel uit de bevolkingsgroei. Daarnaast zorgen de verschillen in de mate waarin huishoudens kleiner worden voor differentiatie in de regionale huishoudensontwikkeling. De sterkste huishoudensgroei wordt verwacht in de regio's in het midden en westen van het land. Aan de randen van het land is de groei het kleinst (zie [Figuur 2.9](#)). In de regio's Sittard/Heerlen en Maastricht wordt vanaf 2025 krimp van het aantal huishoudens verwacht. In de periode tot 2039 neemt het aantal huishoudens in beide regio's met 8.700 c.q. 8.300 huishoudens af. Een verwachte afname met -4,2% c.q. -7,4%. In de overige regio's met verwachte bevolkingskrimp neemt het aantal huishoudens nog toe en wordt er eind jaren dertig pas op beperkte schaal krimp van het aantal huishoudens verwacht.



Figuur 2.9: Ontwikkeling aantal huishoudens naar woningmarktregio, 2024 t/m 2038, (%); bron: Primos-prognose 2024



# 03

# Woningvoorraad en woningtekort



## 3.1 Toename woningvoorraad in afgelopen jaren

### 3.1.1 Primos-definitie nieuwbouw

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

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

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

Figuur 3.1: Schema definitie nieuwbouw en sloop in Primos-prognose

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

### 3.1.2 Nieuwbouw in de afgelopen jaren

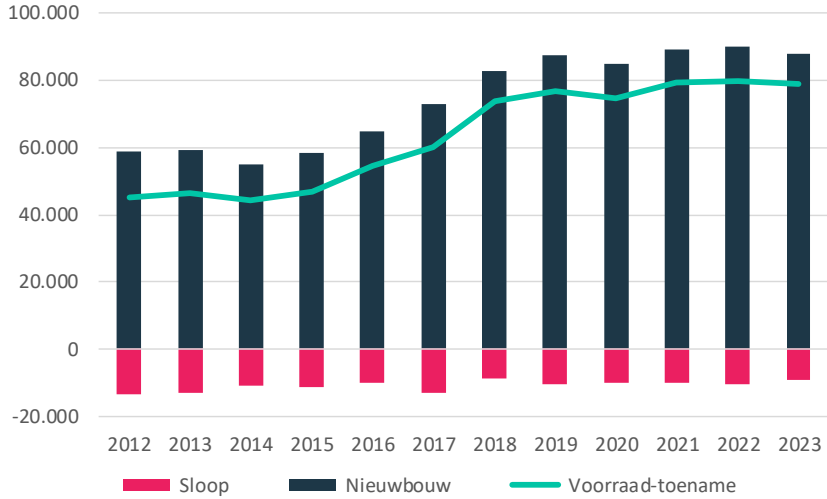
De nieuwbouw (Primos-definitie) is na de woningmarktcrisis opgelopen van 55.200 woningen in 2014 naar 90.200 woningen in 2022. De nieuwbouw is in het afgelopen jaar licht afgenomen. Er werden 88.200 nieuwbouwwoningen gereedgemeld in 2023. De sloop fluctueert jaarlijks enigszins maar vertoont een dalende trend. In 2012 werden 13.700 woningen gesloopt, in 2023 maar 9.300. Per saldo is voorraad de afgelopen drie jaar met circa 79.000 woningen per jaar toegenomen. Een duidelijke stijging ten opzichte van de 44.200 woningen in 2014.

De afgelopen zeven jaar (2017 t/m 2023) is de woningvoorraad naar verhouding het meest toegenomen in de woningmarktgebied Lelystad (10,4%). In de overige regio's is de voorraadgroei het hoogst in de regio's Eindhoven, Leiden, Ede, Oss, Amsterdam en Gouda. Bepaalde groei was er in de regio's



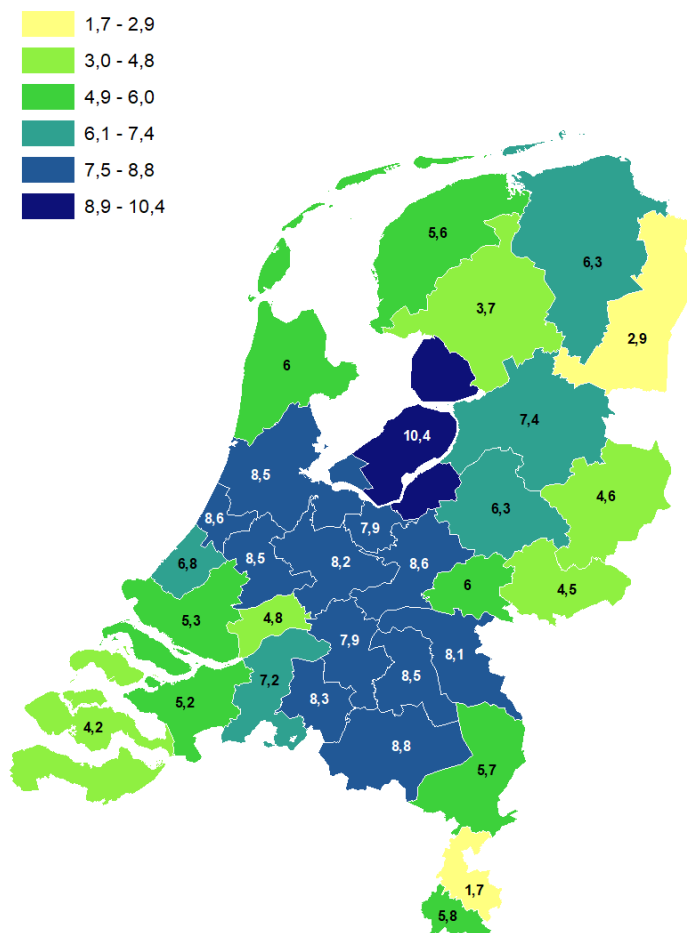
Sittard/Heerlen, Emmen en Heerenveen. Op gemeenteniveau zijn de verschillen natuurlijk groter. In twee gemeenten, Diemen en Waddinxveen is de woningvoorraad met meer dan 20% toegenomen. Daartegenover staan de gemeenten Stadskanaal, Borger-Odoorn en Simpelveld waar de voorraad licht (-0,2% tot -0,7%) is afgenomen.

Figuur 3.2: Nieuwbouw (Primos-definitie, gecorrigeerd voor invoeringsproblemen BAG), sloop en toename woningvoorraad per saldo, 2012 t/m 2023; bron: BAG, bewerking ABF Research





Figuur 3.3: Toename woningvoorraad naar woningmarktregio, 2017 t/m 2023 (%); bron: BAG, bewerking ABF Research



## 3.2 Woningbouwverwachtingen

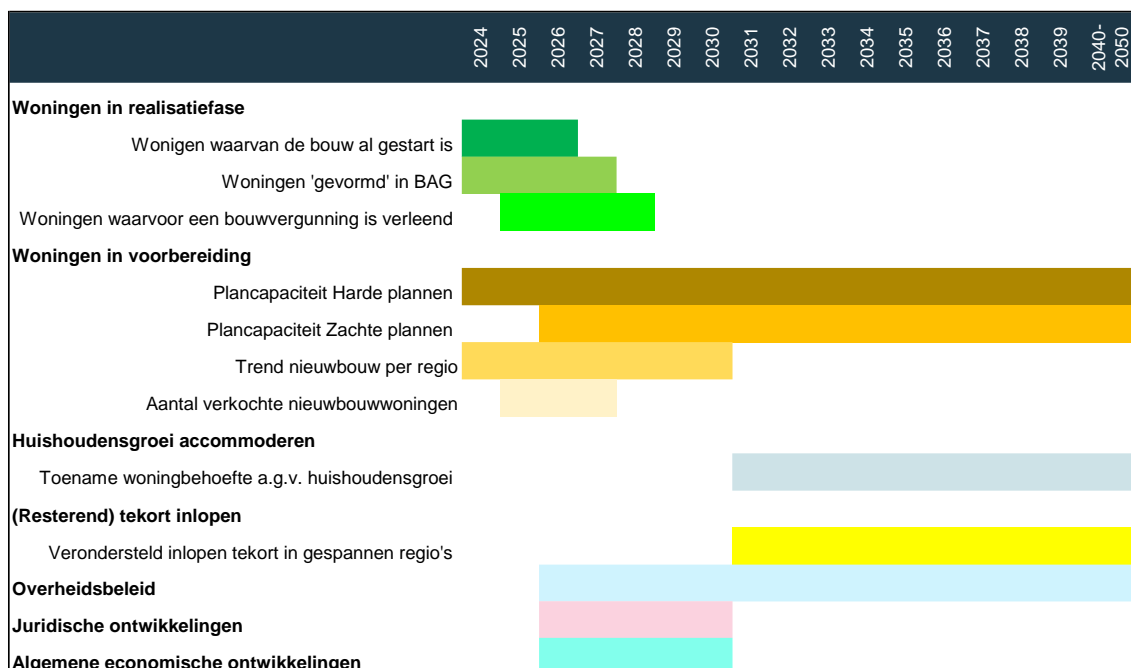
Vanwege de wisselwerking tussen woningbouw en demografische processen worden er voor de Primos-prognose woningbouwverwachtingen opgesteld. Deze zijn tot stand gekomen in april/mei 2024. De verwachtingen zijn tot en met 2030 gebaseerd op trends in de woningproductie, aantal woningen in aanbouw, aantal afgegeven bouwvergunningen, omvang van de harde en zachte plancapaciteit, veranderingen in het beleid van overheden, juridische ontwikkelingen, economische vooruitzichten en demografische verwachtingen. Er liggen geen modelberekeningen ten grondslag aan de Primos-woningbouwverwachtingen op nationaal niveau, het gaat om beredeneerde aantallen.

Voor de langere termijn, na 2030, is de geraamde woningbouw in de Primos-prognose gebaseerd op de aanname dat er opgavegericht wordt gebouwd zodat de regionale woningtekorten verder worden ingelopen en het tekort rond 2040 op nationaal niveau circa 2% bedraagt. Na 2030 bepaalt dus de



opgave, in de vorm van de verwachte huishoudensgroei en het geleidelijk inlopen van regionale woningtekorten, de omvang van de verwachte woningbouw.

Figuur 3.4: Gebruikt bronmateriaal voor nationale woningbouwverwachtingen naar periode



De woningbouwverwachtingen in de Primos-prognose verschillen van de ambities in het Programma Woningbouw (2022) van het Ministerie van BZK waarin het streven naar de bruto toevoeging van 900.000 woningen in de jaren 2022 t/m 2030 is opgenomen en met de aantallen in de provinciale en regionale woondeals. Op basis van de Primos-prognose 2023 heeft het Rijk de woningbouwambities voor de genoemde beleidsperiode recent herijkt naar 991.185 woningen in de periode 2022 tot en met 2030<sup>4</sup>.

### 3.2.1 Ontwikkeling verleende bouwvergunningen voor woningen

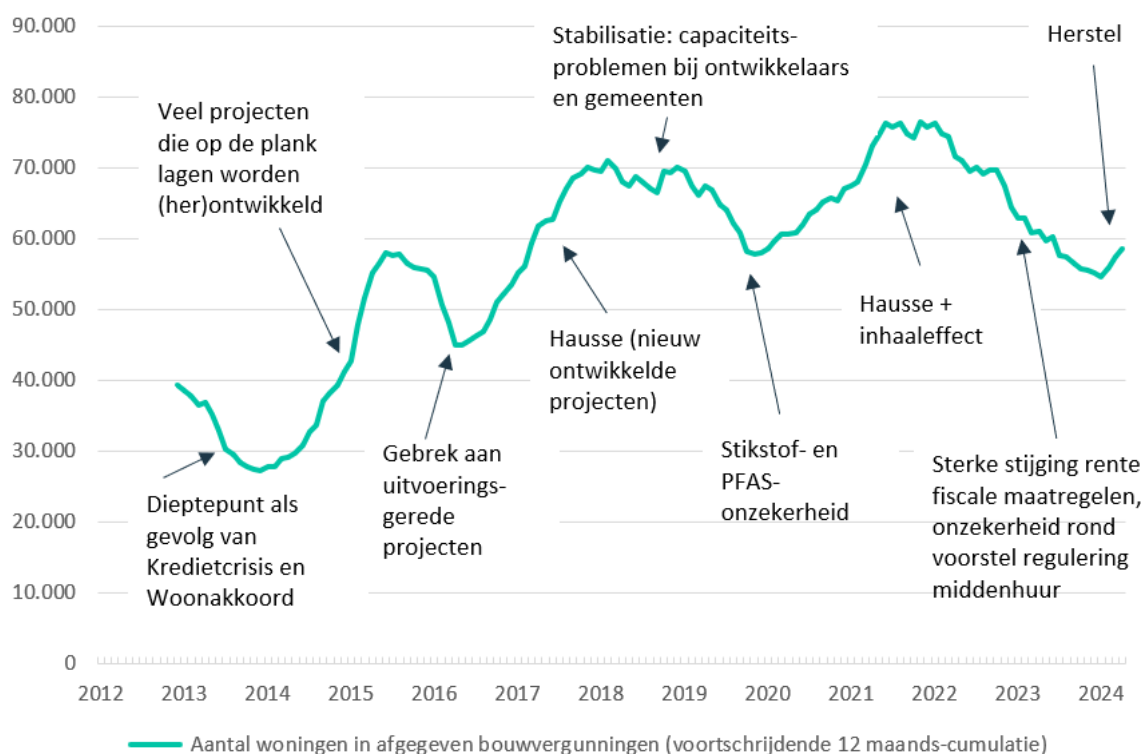
Een belangrijke indicator voor de te verwachten woningproductie is het aantal woningen waarvoor een bouwvergunning is afgegeven. Het CBS publiceert maandelijks het aantal 'nieuw te bouwen woningen' in door gemeenten verleende omgevingsvergunningen met een minimale bouwsom van € 50.000. Eind 2013, op het dieptepunt na de kredietcrisis, waren er in de twaalf voorafgaande maanden tezamen slechts 27.300 vergunningen voor 'nieuwe woningen' verleend. Ook het Woonakkoord uit 2013, waarbij zowel de hypotheekrenteaftrek werd beperkt als de verhuurdersheffing werd ingevoerd, heeft bijgedragen aan de sterk daling van het aantal vergunningen in die periode. In 2014 en 2015 heeft de vergunningverlening zich snel en sterk hersteld. In juni 2015 waren er in de twaalf voorafgaande maanden 58.000 woningen opgenomen in verleende vergunningen (zie [Figuur 3.5](#)). Veel tijdens de crisis tijdelijk stilgelegde of herontwikkelde projecten kwamen tot uitvoering. Er

<sup>4</sup> Ministerie van BZK, Voortgangsrapportage Programma Woningbouw, 4 juni 2024.



ontstond een terugval in 2016 door gebrek aan uitvoeringsgereed zijnde projecten. Tijdens de crisis-jaren werden er weinig nieuwe projecten ontwikkeld. In de jaren daarna zijn er veel nieuwe projecten gestart en is ook de vergunningverlening sterk toegenomen. In 2019 trad er een dip op als gevolg van de onzekerheden rondom de stikstof- en PFAS. Na een sterke stijging werd vervolgens in november 2021 een voorlopig hoogtepunt bereikt met 76.500 afgegeven vergunningen voor nieuwe woningen in de twaalf voorafgaande maanden.

**Figuur 3.5:** Verleende bouwvergunningen voor woningen (voortschrijdende 12-maands-cumulatie; bron: CBS)



Vanaf maart 2022 is de vergunningverlening sterk gedaald. Vanwege de oorlog in Oekraïne zijn de bouwkosten verder gestegen, is de hypotheekrente sterk opgelopen, zijn de prijzen van koopwoningen gedaald en vinden nog te bouwen nieuwboukoopwoningen minder aftrek. Omdat het go/no-go-besluit bij veel projecten pas genomen wordt nadat circa 70% van de woningen verkocht is, worden er minder vergunningen aangevraagd. Ook de ingevoerde en aangekondigde maatregelen die het verhuren van woningen minder winstgevend maken spelen een rol. Het aantal verleende vergunningen is teruggelopen tot 54.485 op jaarbasis in januari 2024. In de vergunningverlening tekent zich inmiddels een herstel af van het aantal afgegeven vergunningen op jaarbasis. Na stabilisering in de maanden oktober 2023 t/m februari 2024 rond de 55.000 is er in de maanden maart en april 2024, die bij het opstellen van de woningbouwverwachtingen nog niet beschikbaar waren, een toename te tot 58.700. In de woningbouwverwachtingen die vorig jaar werden opgesteld ten behoeve van de Primos-prognose 2023 is aangenomen dat in de eerste maanden van 2024 een stabilisering optreedt



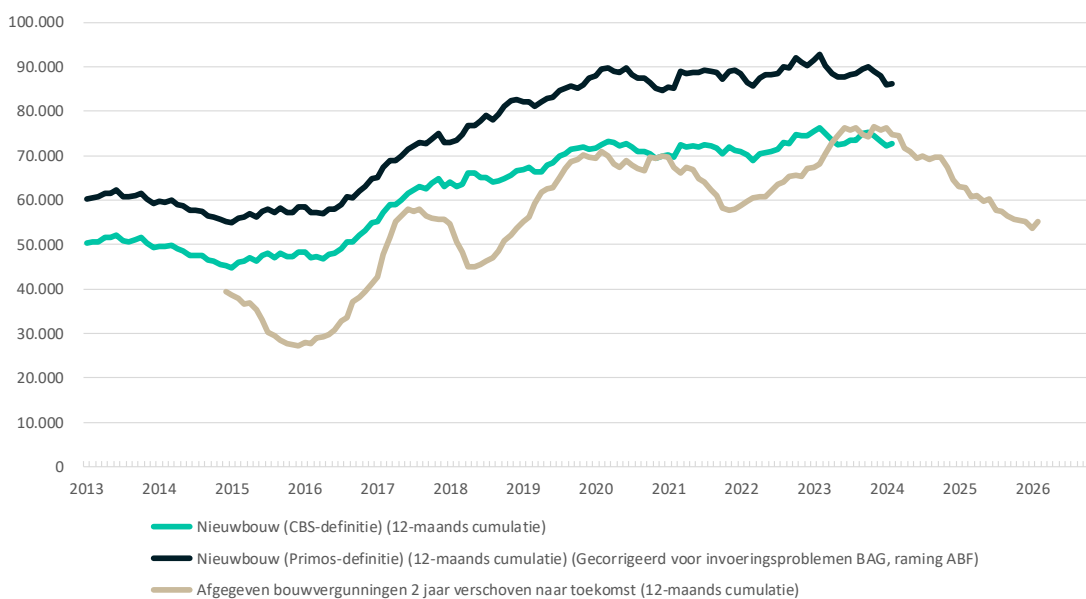
rond 49.000 à 50.000 vergunde woningen en er daarna een stijging plaatsvindt. De stabilisering vindt nu dus op een hoger niveau plaats en het herstel heeft naar verwachting al ingezet.

### 3.2.2 Nieuwbouw volgens CBS- en Primos-definitie

De gereedmelding van nieuwbouwwoningen fluctueert aanzienlijk minder dan het aantal afgegeven vergunningen. In [Figuur 3.6](#) is het verband tussen het aantal toegevoegde woningen en het aantal woningen in afgegeven vergunningen gevisualiseerd door de vergunningverlening met een tweejaarsverschuiving af te beelden. Aangenomen is dat er gemiddeld twee jaar verstrijken tussen het verlenen van een vergunning en het opleveren van een woning. Deze aanname is gebaseerd op eerdere cijfers van het CBS (gemiddeld tussen de 21 en 24 maanden in 2013-2017) en het toenemend aandeel appartementen, die een langere bouwtijd kennen, in de woningbouw. De (beperkte) toename van het aantal gerealiseerde flexwoningen tempert de verlenging van de doorlooptijden.

Als eerste valt op dat het aantal toevoegingen aan de woningvoorraad, gedefinieerd als nieuwbouw + productie anderszins (nieuwbouw volgens Primos-definitie), op een aanzienlijk hoger peil ligt dan het aantal 'nieuwe woningen' waarvoor een vergunning is afgegeven. Gemiddeld bedraagt het verschil, bij de hier gehanteerde verschuiving van afgegeven vergunningen twee jaar vooruit, de afgelopen vier jaar 20.100 woningen per jaar. Het CBS meldt zelf over dit verschil: "Vergunningen voor woningtransformaties (het omzetten van niet-woningen, zoals kantoren, in woningen) zijn niet in de cijfers over de vergunde nieuwbouwwoningen opgenomen." Ook woningen die via splitsing of verbouw tot stand komen worden in de vergunningenstatistiek niet meegenomen.

**Figuur 3.6:** Nieuwbouw (CBS-definitie), nieuwbouw (Primos-definitie) en verleende bouwvergunningen voor nieuwe woningen met 2 jaar verschuiving naar toekomst weergegeven, 12-maands cumulatiecijfers; bron: CBS/BAG en Bouwvergunningenstatistiek



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

De woningbouwverwachtingen die vorig jaar ten behoeve van de Primos-prognose 2023 zijn opgesteld, waren optimistisch over de productie in het toen lopende jaar 2023. Er werd op basis van de stijgende vergunningverlening twee jaar eerder verwacht dat de nieuwbouw (Primos-definitie) nog licht zou toenemen ten opzichte van 2022 en rond de 95.000 woningen zou bedragen. De (voorlopige) realisatiecijfers laten echter een ander beeld zien. In februari 2023 lag de nieuwbouw op jaarbasis nog op 92.700 woningen, maar aan het eind van 2023 is de teller op 88.200 blijven steken.

### 3.2.3 Aantal vergunde woningen en in aanbouw genomen woningen

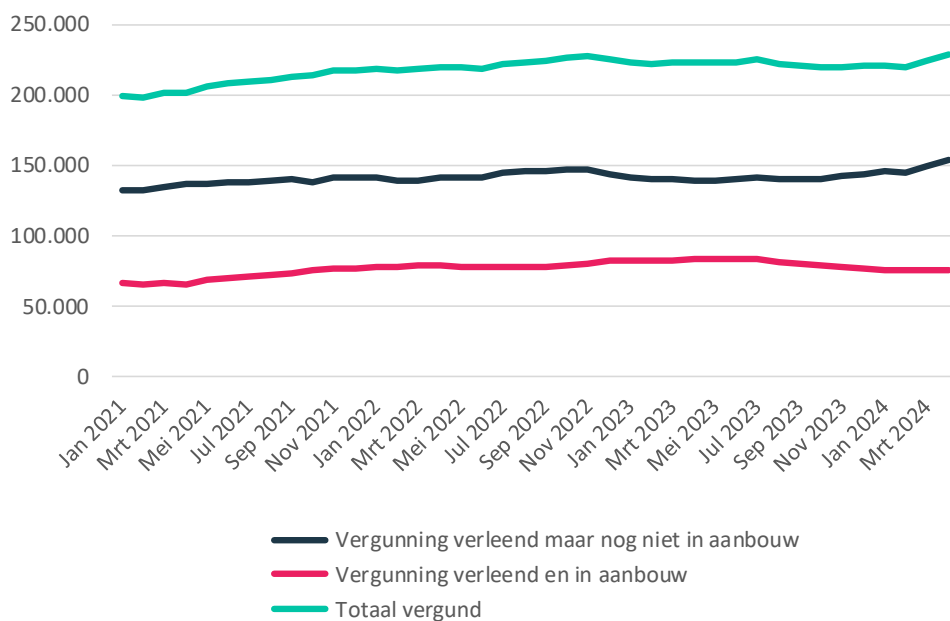
Naast de maandcijfers die het CBS publiceert over het aantal verleende vergunningen voor nieuwe woningen, zijn de vergunningen voor woningen ook te volgen in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Het betreft dan alle woningen, officieel 'verblijfsobject met woonfunctie' die op het meetmoment vergund zijn of al in aanbouw zijn genomen. Deze woningen in voorbereiding zijn in de BAG bekend als verblijfsobjecten met de status 'gevormd'. Als het pand waarin een 'gevormd' verblijfsobject gelegen is de status 'bouw gestart' heeft, tellen we deze woning als 'in aanbouw'. Een belangrijk deel van de gevormde verblijfsobjecten krijgt overigens nooit de status 'in aanbouw', maar gaat direct over naar de status 'in gebruik'. Het aantal in aanbouw zijnde woningen wordt hierdoor onderschat.

Begin april 2024 waren er volgens de BAG in totaal 229.200 woningen<sup>5</sup> in voorbereiding, waarvan 75.600 woningen in aanbouw en 153.600 woningen wel vergund, maar nog niet in aanbouw. Het aantal in aanbouw genomen woningen was in mei 2023 met 84.000 op het hoogste punt in de beschikbare tijdreeks. Sindsdien is dit aantal met 8.400 afgenomen. Het aantal woningen dat wel vergund maar nog niet in aanbouw is genomen, is daarentegen in deze periode met 13.900 sterk opgelopen (zie [Figuur 3.7](#)). Dit wijst erop dat ontwikkelaars/beleggers een groot aantal woningen in reeds vergunde plannen vanwege de gewijzigde marktomstandigheden (nog) niet in uitvoering willen of kunnen nemen.

<sup>5</sup> Het CBS publiceert sinds kort een statistiek over woningen in de pijplijn. <https://www.cbs.nl/nl-nieuws/2024/17/aantal-woningen-in-de-pijplijn-met-bijna-50-procent-toegenomen>. De pijplijn zou per maart 2024 180.400 woningen bedragen, hetgeen circa 39.000 woningen lager is dan hier gerapporteerd. Het verschil wordt veroorzaakt door het niet meenemen in de CBS-statistiek van woningen in voorbereiding ('gevormd') die gelegen zijn in een pand dat 'in gebruik' is of waarvoor een verbouwingsvergunning is afgegeven. Zie ook [https://www.cbs.nl/-/media/\\_pdf/2024/24/afleiding-woningen-en-niet-woningen-in-de-pijplijn.pdf](https://www.cbs.nl/-/media/_pdf/2024/24/afleiding-woningen-en-niet-woningen-in-de-pijplijn.pdf).



**Figuur 3.7:** Aantal woningen met status ‘gevormd’ in de BAG, januari 2021 - april 2024; bron: BAG; bewerking ABF Research



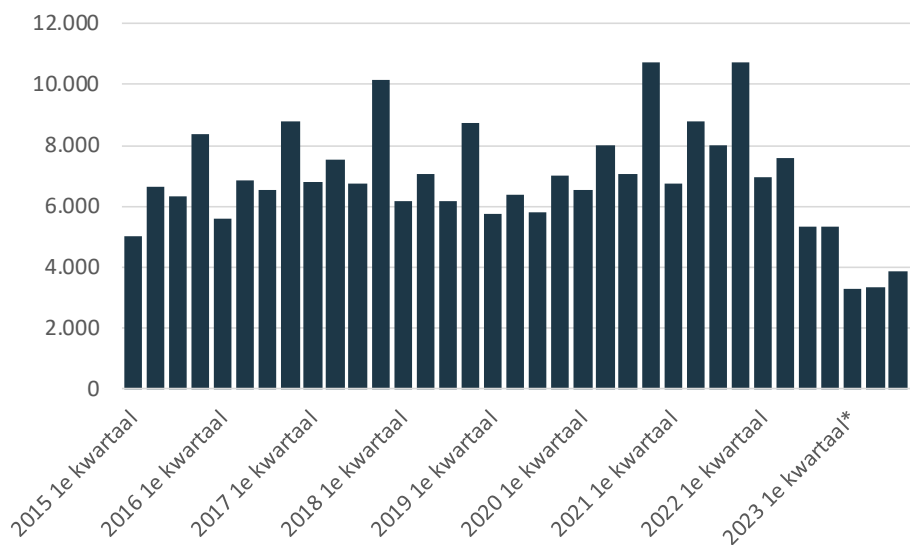
### 3.2.4 Aantal verkochte nieuwbouwwoningen

Nieuwboukoopwoningen worden op allerlei momenten in het ontwikkelproces verkocht. Dat kan al voordat er een vergunning voor de bouw is verleend, maar te bouwen koopwoningen worden ook verkocht nadat er een vergunning is verleend, de bouw is gestart of de woning al gerealiseerd is. Omdat projectontwikkelaars vanwege de financiering van projecten vaak pas van start gaan als er 70% van de woningen verkocht is, wordt hier aangenomen dat er tussen koopcontract en oplevering gemiddeld circa twee jaar verstrijkt.

Sinds 2015 houdt het CBS in het kader van de huizenprijzenstatistiek (waarvoor een Europese verplichting geldt) een statistiek bij met het aantal verkochte nieuwboukoopwoningen die op ‘nieuwbouwgrond’ zijn gebouwd. Er wordt een combinatie van Kadasterdata en data van garantiecertificaten gebruikt. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om zelfbouwprojecten en ook koopwoningen die het resultaat zijn van splitsing, renovatie of transformatie worden niet meegenomen. Gemiddeld zijn er in de jaren 2015 t/m 2022 per jaar 28.800 van deze nieuwboukoopwoningen verkocht. In 2019 werden er in deze jaren met 24.900 het minste aantal verkocht, in 2021 met 34.300 het meeste. Sindsdien is er sprake van een sterke daling. In 2022 werden er 25.200 van deze nieuwboukoopwoningen verkocht en in de eerste drie kwartalen van 2023 tezamen slechts 10.500. Het derde kwartaal laat overigens een beperkte stijging zien.

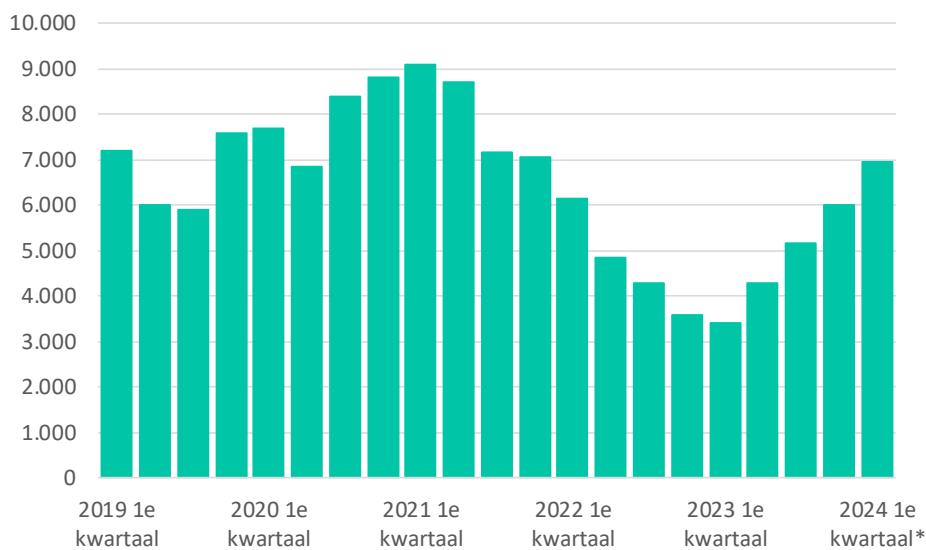


**Figuur 3.8:** Aantal verkochte nieuwboukoopwoningen op nieuwbougrond, kwartaalcijfers, 2015 t/m 3<sup>e</sup> kwartaal 2023; bron: CBS; \*voorlopige cijfers



De NVM, die een statistiek bijhoudt van alle door aangesloten makelaars verkochte nieuwbouwwoningen op het moment dat het koopcontract wordt getekend, rapporteert voor zowel 2020 als 2021 de verkoop van circa 32.000 nieuwbouwwoningen. In 2022 en 2023 is dit aantal gedaald tot 19.000. Het dieptepunt lijkt inmiddels voorbij. In het 1<sup>e</sup> kwartaal van 2024 is het aantal verkopen van nieuwbouwwoningen via NVM-makelaars opgelopen tot bijna 7.000.

**Figuur 3.9:** Aantal verkochte nieuwboukoopwoningen door NVM-makelaars, kwartaalcijfers, 2019 t/m 1<sup>e</sup> kwartaal 2024; bron: NVM/Brainbay; \*voorlopige cijfers



### 3.2.5 Plancapaciteit

Volgens de Inventarisatie Plancapaciteit Voorjaar 2024 is de netto plancapaciteit (nieuwbouw minus sloop) 1,5 miljoen woningen, waarvan 437.500 in harde plannen. Volgens de inventarisatie is het aantal plannen voor de periode tot 2031 (de beleidsperiode van het Programma Woningbouw van het Ministerie van BZK) met 55.000 woningen toegenomen. Er zijn plannen om in de zevenjarige periode 2024 t/m 2030 971.300 woningen op te leveren, waarvan 390.000 woningen in harde plannen zijn opgenomen en 581.300 woningen in (nu nog) zachte plannen.

### 3.2.6 Overheidsbeleid

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

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

In het afgelopen jaar zijn er onder andere bijdragen toegekend aan projecten in het kader van de Woningbouwimpuls, de Stimuleringsregeling Flex- en Transformatiewoningen en de Startbouwimpuls. De Startbouwimpuls is toegekend aan projecten met veel betaalbare woningen die als gevolg van de economische tegenwind niet tot uitvoering dreigden te komen. Het merendeel van deze projecten zal in 2024 in aanbouw worden genomen. In de Voortgangsrapportage Programma Woningbouw<sup>6</sup> is een volledig overzicht opgenomen van de inzet van middelen ten behoeve van het aanjagen van de woningbouw. Verwacht wordt de introductie van een Doorbouwfaciliteit. Vanuit de markt wordt er daarnaast aangedrongen op nog een extra Startbouwimpuls. Inmiddels is uit het

<sup>6</sup> <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/actueel/nieuws/2024/06/05/voortgang-programma-woningbouw-doorbouwen-aan-voldoende-woningen>.





Hoofdlijnenakkoord af te leiden dat ook het nieuwe kabinet de woningbouw wil met financiële middelen wil stimuleren.

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

Een deel van de verhuurders loopt te hoop tegen de maatregelen die er in de huursector zijn doorgevoerd of op de rol staan. Naast een aantal fiscale maatregelen die verhuur minder aantrekkelijk maken (Overbruggingswet box 3, de actualisering van de leegwaarderatio en de verhoging van de overdrachtsbelasting), gaat het om de systematiek van toegestane huurverhogingen in de geliberaliseerde sector, op basis van loonontwikkeling als die lager is dan de inflatie, en de voorgenomen regulering van de middenhuur (Wet betaalbare huur). Wat betreft nieuwbouwprojecten voorziet de Wet betaalbare huur, die inmiddels van kracht is, voor nieuwbouwwoningen waarvan de start bouw voor 1 januari 2028 plaatsvindt in een nieuwbouwopslag van 10% gedurende twintig jaar. Een andere maatregel, de verhoging van de overdrachtsbelasting tot 10,4% wordt momenteel geëvalueerd. Verwacht wordt dat komend jaar een verlaging wordt aangekondigd. Over de impact van de (voorgestelde) maatregelen in de huursector op de woningbouwproductie verschillen de meningen. Projecten zouden geen doorgang vinden vanwege de opeenhoping van maatregelen. Anderen houden de sterk gestegen rente daar vooral verantwoordelijk voor. Een deel van de beleggers dringt aan op invoering van de Wet betaalbare huur, teneinde duidelijkheid te verschaffen in dit sinds 2018 (de 'noodknop' van Van Gijssel) voortslepende dossier, zodat de maatregelen gewoon ingeprijsd kunnen worden<sup>7</sup>.

De voorgenomen verhoging van de productie van woningen op tijdelijke locaties, 'flexwoningen', wordt dichterbij gebracht door meer financiële steun van het Rijk voor deze projecten en door de financiële herplaatsingsgarantie. Met de Nationale Prestatieafspraken en de regionale woondeals hebben corporaties en gemeenten op zich genomen om op grote schaal flexwoningen te realiseren. De verwachting dat het aantal gerealiseerde flexwoningen snel zal oplopen lijkt hiermee gerechtvaardigd. Gezien de weerstand die projecten met flexwoningen oproepen blijft het echter de vraag of de 15.000 flexwoningen per jaar waar het Rijk naar streeft werkelijkheid worden. In 2023 zijn er volgens het Ministerie van BZK 5.100 flexwoningen gerealiseerd.

### 3.2.7 Juridische ontwikkelingen

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet ingevoerd en loopt het juridisch verkeer via het Digitaal Omgevingsloket. Mogelijk zullen er nog invoeringsproblemen optreden, maar tot op heden is er geen melding gemaakt van grote problemen. In de woningbouwverwachtingen is aangenomen dat stikstof

<sup>7</sup> Ploeg, S. van der, Woningbeleggers worstelen met hoge rente: 'Eind van dit jaar ziet de markt er heel anders uit', Vastgoedmarkt, 4 maart 2024.



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

### 3.2.8 Algemene economische ontwikkelingen

In 2022 is de inflatie sterk opgelopen en zijn de rentetarieven van hypotheeksterk verhoogd. De financieringsmogelijkheden van kopers zijn daardoor flink beperkt en in reactie daarop zijn de prijzen van koopwoningen in 2022 en 2023 gedaald. De relatief sterke loonontwikkeling in 2023 en een daling van de hypotheekrente vanaf oktober 2023 zorgen voor een stabilisering en zelfs weer stijging van de huizenprijzen. Zoals we hiervoor zagen neemt het aantal verkochte nieuwbouwwoningen weer toe. Veel nieuwbouwprojecten kampen echter nog met afzetproblemen en investeerders/ontwikkelaars staan voor de keuze om genoeg te nemen met minder opbrengsten, investeringsbeslissing nog verder uitstellen, dan wel te kiezen voor herontwikkeling van het plan en de bijbehorende kosten en vertraging voor lief te nemen.

Een belangrijke rol bij deze overwegingen speelt het beleid van de Europese Centrale Bank. De verwachting is dat de ECB in de loop van 2024 de rente verlaagt. Nieuwbouwprojecten zijn bij een lagere rente eerder haalbaar. Inmiddels is begin juni 2024 het belangrijkste rentetarief met 0,25% verlaagd. Onduidelijk is echter in welke mate en met welke fasering de rente eventueel verder omlaag gaat.

Een nieuw probleem blijkt netcongestie te zijn. Ook woningbouwprojecten krijgen hier mee te maken<sup>8</sup>. Het komt al voor dat nieuwbouwwoningen maanden leeg staan omdat ze niet op het elektriciteitsnetwerk kunnen worden aangesloten. Omdat er nog weinig inzicht is in de omvang van dit probleem en mogelijke oplossingen is er in de woningbouwverwachtingen aangenomen dat netcongestie voorsnog geen remmende factor vormt. Mogelijk is dit een te optimistische inschatting.

### 3.2.9 Demografie

Het CBS heeft in de meest recente bevolkingsprognose (december 2023) de bevolkingsgroei ten opzichte van de voorgaande prognose omlaag bijgesteld. Omdat de lagere verwachting van de bevolkingsgroei vooral het gevolg is van minder geboorten, maar er meer migratie wordt verwacht, is het aantal verwachte huishoudens in de Primos-prognose 2024 hoger dan in de vorige prognose. Het aantal huishoudens in 2031 wordt 19.100 hoger ingeschat. Op de langere termijn neemt het verschil toe tot 67.400 huishoudens in 2045. Daarna wordt het verschil langzaam kleiner. Als gevolg van de verwachte hogere huishoudensgroei in de jaren dertig en veertig zijn de woningbouwverwachtingen voor deze jaren omhoog bijgesteld.

## 3.3 Nationale woningbouwprognose

De nieuwbouw in 2023 bedraagt volgens de voorlopige realisatiecijfers 88.200 woningen. Dat zijn er 6.300 minder dan in de woningbouwverwachtingen vorig jaar is aangenomen. Het aantal afgegeven bouwvergunningen voor woningen is gedaald van 76.500 op jaarbasis in november 2021 naar 55.000

<sup>8</sup> <https://www.cobouw.nl/318446/netcongestie-raakt-nieuwbouwsector-steeds-harder>.



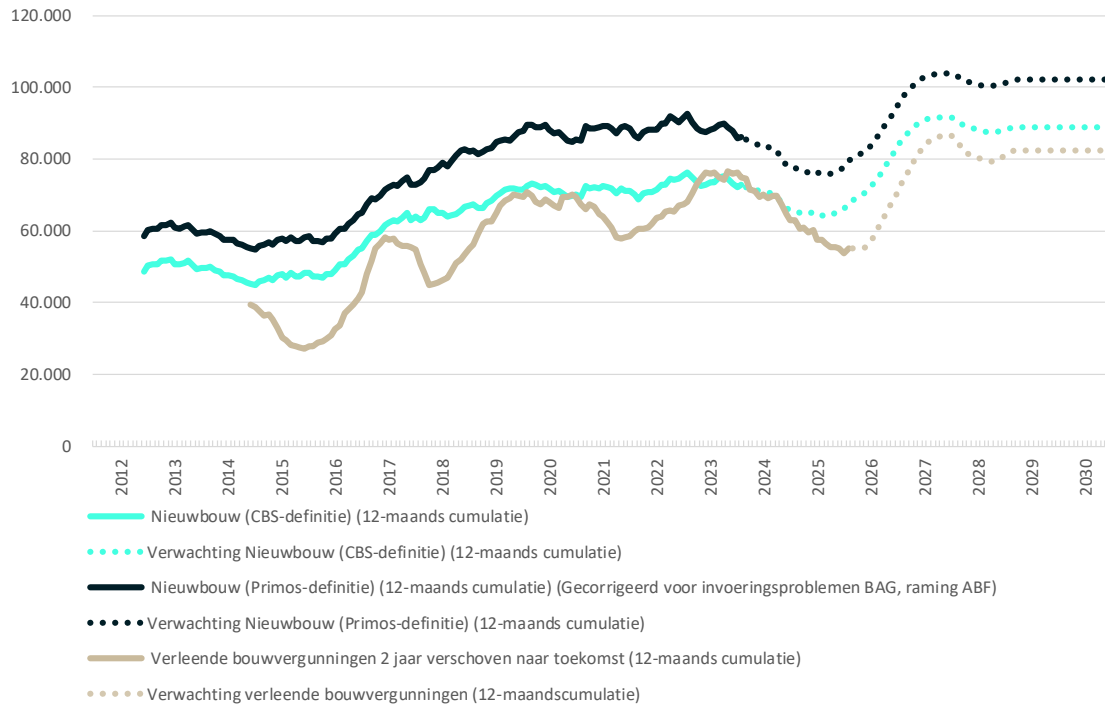
in februari 2024. De verwachting is dat onder invloed van de verbeterende marktomstandigheden en stimulerende maatregelen van de overheid de vergunningverlening in de loop van 2024 weer aantrekt en een deel van de vergunde, maar nog niet in aanbouw genomen projecten alsnog zullen starten.

Op basis van een, bij normale marktomstandigheden, veronderstelde gemiddelde doorlooptijd van twee jaar tussen verlening vergunning en oplevering en de hieronder beschreven aanvullende aannames zijn in april/mei 2024 nieuwe woningbouwverwachtingen opgesteld.

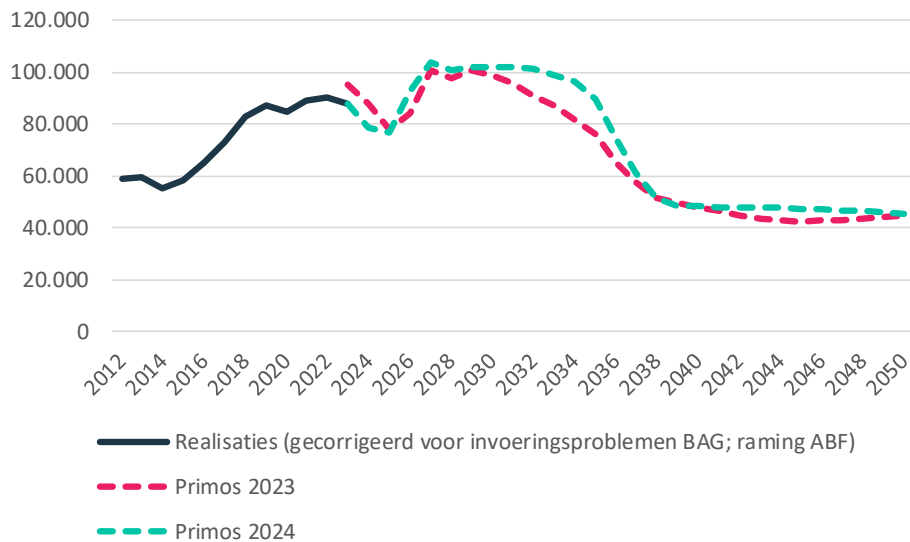
- a. Verwacht wordt dat de vergunningverlening na 2½ jaar daling in de tweede helft van 2024 vanaf een dieptepunt van circa 54.000 verleende vergunningen op jaarbasis weer aantrekt. Het dieptepunt ligt daarmee op een aanzienlijk niveau hoger dan vorig jaar verwacht (48.000). Inmiddels zijn overigens de cijfers met betrekking tot de verleende vergunningen in april beschikbaar gekomen die een verhoging op jaarbasis tot 58.667 laten zien
- b. Het aantal vergunde woningen dat volgens de BAG nog niet in aanbouw is genomen, momenteel 153.600, loopt in 2024 nog beperkt verder op tot circa 160.000, maar zal eind 2024 gaan dalen.
- c. Als gevolg van het streven van ontwikkelaars/bouwbedrijven naar continuïteit in de productie zal de daling in de vergunningverlening in de komende twee jaar in afgevlakte vorm leiden tot minder opleveringen.
- d. De genomen en nog te nemen overheidsmaatregelen (Startbouwimpuls, Doorbouwfaciliteit, flexwoningen, etc.) zorgen ervoor dat het dal in de productie minder groot wordt dan vorig jaar in de woningbouwverwachtingen aangenomen. Inmiddels is overigens bekend dat ook het nieuwe kabinet financiële middelen voor de woningbouw uittrekt.
- e. In 2026 en 2027 neemt het aantal verleende vergunningen sterk toe (veel projecten kunnen dan alsnog van start als gevolg van de verwachte verbeterde marktomstandigheden en/of omdat ze zijn herontwikkeld (inhaaleffect)).
- f. In 2028 is het inhaaleffect uitgewerkt en treedt er een kleine dip op.
- g. Het aantal woningen dat via de productie anderszins tot stand komt zal als gevolg van de marktomstandigheden ook afnemen en vervolgens weer licht toenemen.



Figuur 3.10: (Verwachting) verleende bouwvergunningen (2 jaar verschoven naar toekomst), nieuwbouw volgens CBS- definitie en nieuwbouw volgens Primos-definitie, 12-maands cumulatiecijfers, januari 2012 t/m 2030; bron: CBS/Primos-prognose 2024/ABF Research



Figuur 3.11: (Verwachte) nieuwbouw (Primos-definitie), realisaties (gecorrigeerd voor invoeringsproblemen BAG) en prognoses; bron: CBS bewerking ABF Research en Primos-prognoses 2023 en 2024



In vergelijking met de woningbouwverwachtingen in de Primos-prognose 2023 worden er in de nieuwe verwachtingen in de jaren 2023 t/m 2025 circa 17.000 woningen minder gebouwd. De verwachtingen voor de jaren 2026 t/m 2030 zijn met in totaal 19.000 verhoogd. Voor de gehele beleidsperiode 2022 t/m 2030 worden er circa 2.000 nieuwbouwwoningen meer verwacht. Er is in 2023 ook minder gesloopt dan verwacht. Voor de beleidsperiode is de sloopverwachting met 3.400 woningen naar beneden bijgesteld. Per saldo wordt een 5.400 grotere uitbreiding van de woningvoorraad verwacht.

In Tabel 3.1 is te zien dat verwacht wordt dat de nieuwbouwproductie na 2030 afneemt, ondanks het in dat jaar verwachte woningtekort van 3,9% op nationaal niveau. Deze vermindering in de verwachte woningproductie is het gevolg van de verwachte afnemende huishoudensgroei die zich vooral ook in regio's met minder spanning op de woningmarkt zal manifesteren.

Tabel 3.1: Mutaties woningvoorraad in Primos-prognose 2023 en Primos-prognose 2024

	Primos 2023			Primos 2024		
	Nieuw- bouw*	Sloop	Saldo	Nieuw- bouw*	Sloop	Saldo
2022	90.200	10.600	79.600	90.200	10.600	79.600
2023	95.000	11.800	83.200	88.200	9.300	78.800
2024	88.000	11.900	76.100	78.400	11.800	66.600
2025	78.000	12.100	65.900	77.000	11.900	65.100
2026	84.000	12.100	71.900	92.800	12.000	80.800
2027	101.000	12.300	88.700	104.100	12.100	91.900
2028	98.000	12.400	85.600	100.800	12.300	88.600
2029	101.000	12.500	88.500	102.300	12.400	89.800
2030	99.000	12.600	86.400	102.300	12.500	89.800
2031	96.000	12.800	83.200	96.900	12.600	84.300
2032	91.000	12.800	78.200	92.200	12.800	79.500
2033	87.000	13.000	74.000	88.100	12.900	75.200
2034	82.000	13.100	68.900	82.900	13.000	69.900
2035	76.000	13.200	62.800	78.500	13.100	65.400
2036	65.000	13.300	51.700	73.300	13.200	60.000
2037	58.000	13.300	44.700	67.800	13.300	54.500
2038	52.500	13.400	39.100	60.100	13.400	46.700
2039	50.400	13.400	37.000	57.000	13.500	43.500
2040	48.600	13.500	35.100	51.900	13.500	38.400
2041	47.000	13.500	33.500	50.100	13.600	36.500
2042	45.000	13.600	31.400	48.100	13.600	34.600
2043	44.500	13.600	30.900	46.600	13.600	32.900
2044	43.500	13.600	29.900	44.400	13.700	30.700
2045	43.200	13.700	29.500	43.100	13.700	29.400
2046	43.400	13.700	29.700	42.400	13.800	28.600
2047	43.100	13.700	29.400	41.300	13.800	27.400
2048	43.600	13.800	29.800	40.800	13.900	26.900
2049	44.400	13.800	30.600	40.400	13.900	26.500
2050	44.900	13.800	31.100	39.800	14.000	25.800

\* Nieuwbouw volgens Primos-definitie

## 3.4 Regionale en lokale woningbouwverwachtingen

Op basis van woningen in aanbouw, woningen waarvoor vergunningen zijn verleend, trends in woningproductie, plancapaciteit en verwachte huishoudensgroei op regionaal niveau is er inzicht in de te verwachten spreiding van woningproductie over gemeenten en buurten in de komende jaren. Vanaf 2031 gaat daarnaast het in de Primos-prognose veronderstelde inlopen van regionale woningtekorten een rol spelen. Aangenomen wordt dat er vooral gebouwd in regio's die dan nog een grote mate van spanning op de markt kennen, terwijl in regio's met een woningtekort van minder dan 2% vooral vervanging in verband met sloop aan de orde is. Een aantal gemeenten heeft ook voor deze langere termijn al plannen, maar er zijn veel gemeenten die na 2031 nog geen plancapaciteit hebben geïnterpreteerd of opgegeven.

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

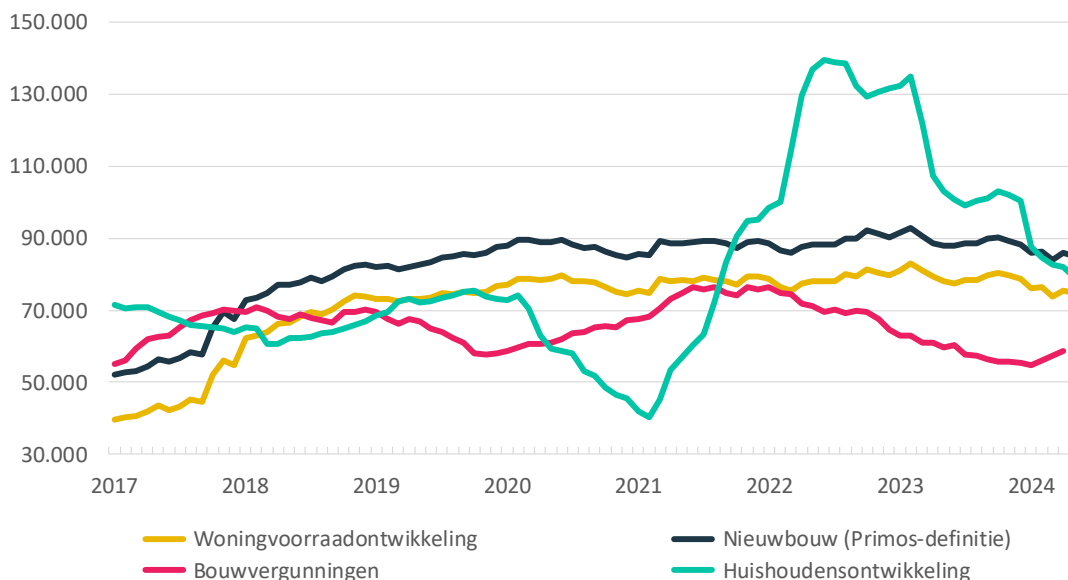
Omdat bij het opstellen van de Primos-prognose 2024 niet alle realisatiecijfers over 2023 beschikbaar zijn is het startjaar van de prognose 2023. Nieuwbouw in 2023, het eerste prognosejaar, is rechtstreeks gebaseerd op de definitieve realisatiecijfers vanuit het BAG-extract van mei 2023. Voor jaren daarna is de gemeentelijke plancapaciteit verdeeld over de buurten, rekening houdend met het aantal woningen in aanbouw of vergund en de plancapaciteit naar opleverperiode. Voor zover er plancapaciteit per buurt bekend is, zijn de in aanbouw en vergunde woningen hierop in mindering gebracht.

## 3.5 Raming statistisch woningtekort

Na een periode van beperkte bevolkingsgroei tijdens de beginfase van coronapandemie ligt sinds september 2021 de huishoudensgroei op jaarbasis weer boven de uitbreiding van de woningvoorraad op jaarbasis (zie [Figuur 3.12](#)). Het uitbreken van de oorlog in de Oekraïne eind februari 2022 heeft in Nederland in 2022 een exceptioneel hoge bevolkingsgroei tot gevolg gehad. Als gevolg hiervan is het woningtekort in 2022 verder opgelopen. Sinds februari 2023 daalt de huishoudensgroei op jaarbasis weer naar meer normale niveaus, maar de huishoudensgroei is nog steeds beduidend hoger dan de groei van de woningvoorraad.



**Figuur 3.12:** Voortschrijdende 12-maandscumulatiecijfers\* van huishoudenstoename, aantal nieuwbouwwoningen (Primos-definitie), woningvoorraaduitbreiding (netto) en aantal afgegeven bouwvergunningen; januari 2017-mei 2024; bron: CBS, bewerking ABF Research



\* juni 2024 t/m mei 2024 voorlopige cijfers; huishoudens betreft ABF-raming op basis van bevolkingsontwikkeling; Bron: BAG en CBS - bewerking ABF Research

Het statistische woningtekort is een indicator van de spanning op de woningmarkt die als onderdeel van de Primos-prognose wordt geraamd<sup>9</sup>. Het aantal toe te voegen woningen om het tekort terug te brengen naar 2% is het belangrijkste resultaat van de tekortberekening. Bij een normale spanning op een regionale woningmarkt bedraagt het statistisch woningtekort circa 2% (zie toelichting hierna).

Om het tekort te berekenen worden vraag naar en aanbod van woningen in beeld gebracht. De vraag naar woningen wordt geraamd op basis van twee groepen. De eerste groep zijn huishoudens die zich willen gaan vormen. Dit aantal wordt benaderd op basis van het verwachte saldo van nieuwgevormde huishoudens en huishoudens die de woningmarkt verlaten. De tweede groep bestaat uit huishoudens die reeds gevormd zijn, 25 jaar of ouder zijn, maar een woning delen. Aangenomen wordt dat al deze huishoudens een zelfstandige woning zoeken, met uitzondering van de hoofdbewoners van gedeelde woningen.

Het woningaanbod wordt geraamd op basis van het aantal langdurige leegstaande woningen die beschikbaar zijn voor de woningmarkt.

Het woningtekort wordt op regionaal niveau berekend door de vraag te verminderen met het aanbod. Deling van het tekort door de omvang van de woningvoorraad in een regio levert de tekortindicator

<sup>9</sup> Het woningtekort wordt sinds 2018 met behulp van een nieuwe methode berekend. Zie voor een uitgebreide toelichting: Groenemeijer, L. e.a., Evaluatie woningtekort, ABF Research, Delft, r2023-0062LGR, Delft, 2024).



op. Vervolgens wordt berekend hoeveel woningen er nodig zijn om de spanning terug te brengen tot een acceptabel niveau.

De tekortberekening kent onzekerheden. De raming van de druk op de markt door nieuw te vormen huishoudens (in Nederland) komt op basis van trends in het jongste verleden tot stand. Hierdoor wordt mogelijk de latente vraag van thuiswonende kinderen of potentiële immigranten onderschat (zie par. 3.5.3 en 3.5.4). Daarnaast is de vraag naar zelfstandige woningen door woningdelers mogelijk groter of kleiner dan nu op basis van het 25-jaarscriterium wordt geraamd.

Ten slotte dient erop gewezen te worden dat het een politieke afweging is welk tekortpercentage acceptabel wordt gevonden. Het woningtekort helemaal inlopen zou tot een zeer ontspannen woningmarkt leiden. De reden hiervoor is dat er bij een tekort van 0% theoretisch gezien voor elke woningzoekende direct een woning beschikbaar zou zijn. Deze situatie van complete ontspanning kan negatieve gevolgen hebben zoals risico's op leegstand, problemen met verkoop- en verhuurbaarheid en waardedaling in kwetsbare segmenten. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw wordt er een tekortpercentage van 1,5% of 2% gehanteerd. Bij een dergelijk percentage wordt er een normale spanning op de woningmarkt in een regio verwacht. Momenteel hanteert de rijksoverheid het streven om het tekort in te lopen tot 2%.

### 3.5.1 Ontwikkeling woningtekort

Als gevolg van de lagere bevolkingsgroei in coronajaar 2020 en het tegelijkertijd op peil blijven van de woningproductie in die periode, daalde het woningtekort destijds ten opzichte van voorgaande jaren. Het aantal huishoudens is echter sindsdien weer sterker toegenomen dan de woningvoorraad. Afgelopen jaren is het tekort daardoor opnieuw opgelopen. De sterke bevolkingsgroei in 2022 en 2023 die voor een belangrijk deel uit vluchtelingen uit de Oekraïne bestond, heeft zich inmiddels in de raming van het woningtekort vertaald in een sterke toename van het aantal woningdelers van 25 jaar en ouder, van 319.000 in 2023 naar 359.000 in 2024. De raming van het saldo van starters en woningverlaters is daarentegen gedaald van 117.000 in 2023 naar 92.000 in 2024. Dit hangt samen met de verlaging van de verwachte bevolkingsgroei in de eerstkomende jaren in de meest recente nationale bevolkingsprognose van het CBS ([Figuur 2.3](#)). Het tekort is hiermee gestegen tot 4,9% van de voorraad. Om het statistische woningtekort van 4,9% tot 2% terug te dringen zijn er op nationaal niveau zo'n 231.800 woningen nodig. Voor 2024 wordt het woningtekort op 400.500 woningen geraamd (zie [Tabel 3.2](#)).





Tabel 3.2: Ontwikkeling woningtekort naar component (alle aantallen x 1.000), 2018 t/m 2024; Bron: BAG/BRP (en andere CBS-microdatabestanden) en Primos

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Vraag: huishoudens in alternatieve woonvorm	300	319	324	316	307	319	359
Vraag: raming saldo starters/woningverlaters	70	76	99	62	98	117	92
Totale woningvoorraad	7.741	7.815	7.892	7.966	8.046	8.125	8.204
Aanbod: beschikbare leegstand vanaf 1 jaar*	108	102	92	99	90	47	50
Woningtekort: aantal woningen	262	294	331	279	315	390	401
Woningtekort: % van de woningvoorraad	3,4%	3,8%	4,2%	3,5%	3,9%	4,8%	4,9%
Woningen nodig om tekort in te lopen tot 2%**	105	135	170	118	151	223	232

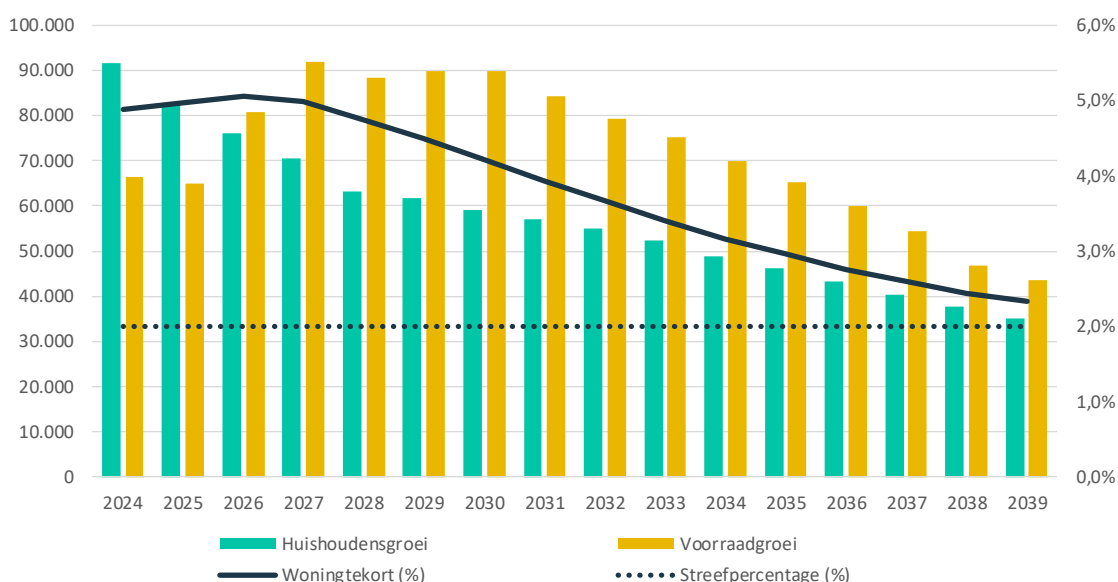
\* in 2023 sterk verbeterd als gevolg van een betere koppeling tussen woningen en energieverbruiksmetingen

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

### 3.5.2 Verwachte ontwikkeling woningtekort

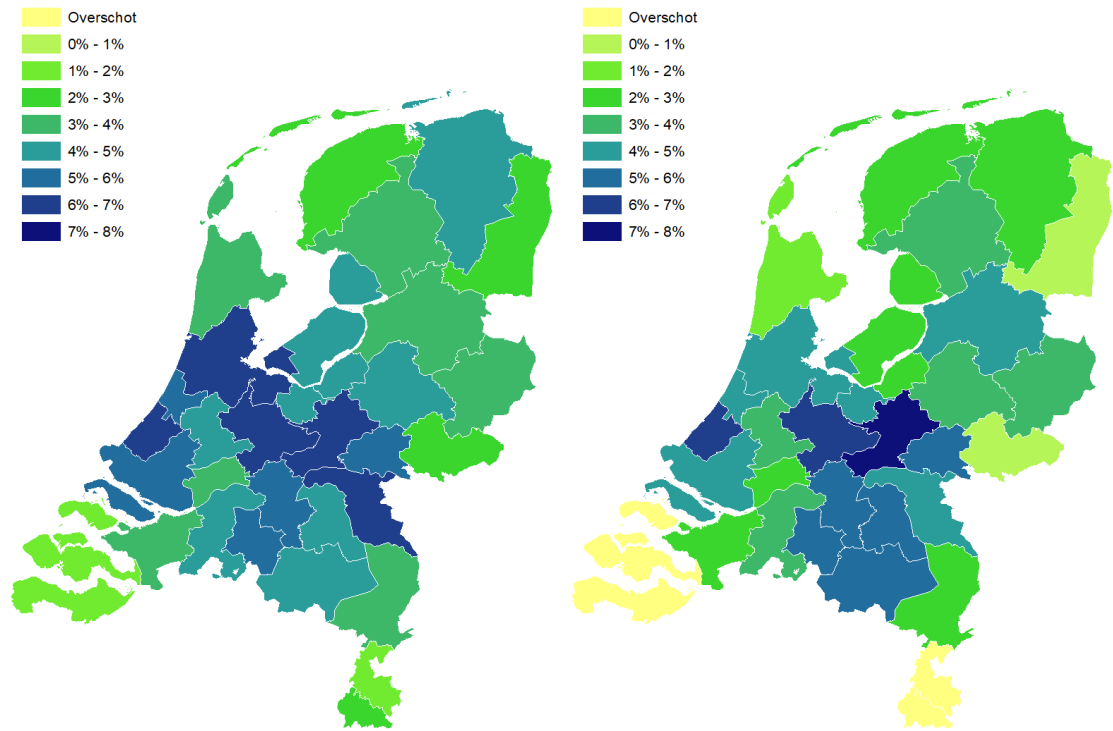
Op basis van de woningbouwverwachtingen en de voorziene huishoudensgroei is de ontwikkeling van het statistisch woningtekort te schetsen. Het tekort wordt zoals gezegd in 2024 op 400.500 woningen geraamd, ofwel 4,9% van de voorraad. Verwacht wordt dat het tekort nog oploopt tot 422.300 in 2026, hetgeen dan 5,1% van de voorraad zal zijn. In de jaren daarna gaat, zo is de verwachting, de uitbreiding van de woningvoorraad de huishoudensgroei overtreffen en daalt het tekort. In 2031 bedraagt het tekort volgens de prognose 344.900 woningen (3,9% van de voorraad). In 2039 wordt een tekort van 217.800 woningen, 2,3% van de voorraad, verwacht.

Figuur 3.13: Ontwikkeling huishoudens, woningvoorraad en statistisch woningtekort, 2024 t/m 2039; bron: Primos-prognose 2024



De omvang van het statistisch woningtekort varieert tussen woningmarktregio's momenteel tussen 1,5% en 6,9% (zie [Figuur 3.14](#)). Er zijn momenteel geen regio's met een overschot. In de regio Sittard/Heerlen en de regio Middelburg is het geraamde tekort momenteel lager dan het streefpercentage van 2%. In 18 woningmarktregio's wordt het tekort op meer dan 4% geraamd. De Primos-prognose voorziet dat de spanning in 2031 in grote delen van het land, in 12 woningmarktregio's, nog boven de 4% ligt. In de regio's Sittard/Heerlen, Maastricht en Middelburg worden er tegen die tijd, bij de huidige demografische verwachtingen en aannamen met betrekking tot de bouw en sloop van woningen, beperkte overschotten verwacht.

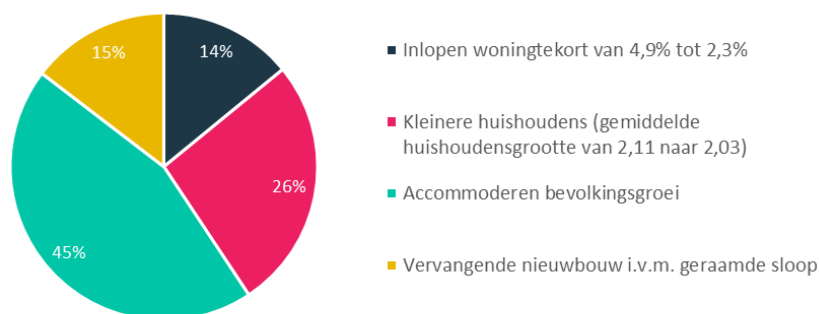
**Figuur 3.14:** Statistisch woningtekort naar woningmarktgebied, 2024 en 2031; bron: Primos-prognose 2024



Het inlopen van het woningtekort vormt met 14% overigens maar een beperkt onderdeel van de totale verwachte woningbouw van 1,3 miljoen nieuwbouwwoningen in de periode 2024 tot en met 2038 ([Figuur 3.15](#)). De bulk woningen die in deze periode gerealiseerd zullen (45%) vloeit voort uit de verwachte bevolkingsgroei (die voor 95% bestaat uit het buitenlands migratiesaldo). Daarnaast speelt het kleiner worden van de huishoudens een belangrijke rol, dit effect wordt op 26% van het totaal geraamd. Het kleiner worden van de huishoudens hangt overigens ten dele samen met de verwachte immigratie (veel kleine huishoudens). Ten slotte is er de vervangende nieuwbouw (15%) die nodig is in verband met te slopen woningen.



**Figuur 3.15:** Verwachte toevoegingen aan de woningvoorraad naar type opgave, 2024 t/m 2038; bron: Primos-prognose 2024



### 3.5.3 Mogelijke latente vraag thuiswonende (jong)volwassenen

De vraag naar woningen is mogelijk groter dan uit de omvang van het woningtekort blijkt. Zo is het denkbaar dat de trendmatige inschatting in de Primos-prognose van het aantal (jong)volwassenen dat het ouderlijk huis verlaat, een onderschatting is van het werkelijke aantal thuiswonende jongeren dat een zelfstandige woning wenst. Het groeiend woningtekort heeft samen met de sterke toename van het aantal flexibele contracten op de arbeidsmarkt, de invoering van het leenstelsel in de studiefinanciering en sociaal-maatschappelijke veranderingen bijgedragen aan een toenemend aandeel (jong)volwassenen dat thuis (bij hun ouders) woont. Bij een verruiming van de woningmarkt gaat deze latente vraag zich mogelijk manifesteren<sup>10</sup>.

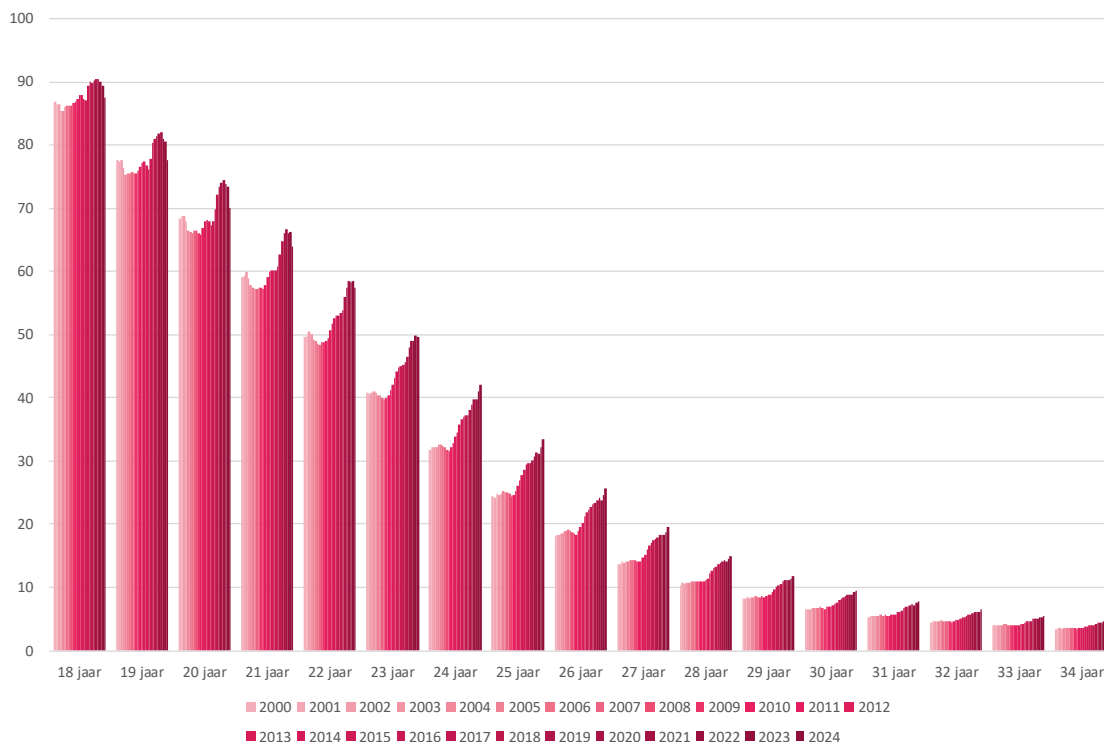
Het moment waarop en de mate waarmee deze mogelijke vraag zich gaat manifesteren is echter niet in te schatten. Omdat de Primos-prognose en de hieraan ten grondslag liggende nationale bevolkingsprognose van het CBS gebaseerd worden op trends wordt met eventuele veranderingen in volgende edities van de Primos-prognose automatisch rekening gehouden. Door de ontwikkeling van het aandeel thuiswonende (jong)volwassenen te volgen ontstaat er wel zicht op de mate waarin de mogelijke latente vraag zich manifesteert.

Sinds 2010 is het aandeel thuiswonende (jong)volwassenen sterk toegenomen. Niet alleen jonge twintigers wonen vaker nog bij hun ouders, dat geldt ook voor de wat oudere twintigers en zelfs dertigers. Veranderingen in het stelsel van studiefinanciering spelen bij de jongste leeftijdscategorieën een belangrijke rol (zie [Figuur 3.16](#) en [Tabel 3.3](#)). De afschaffing van de basisbeurs in 2015 en de herinvoering in 2023 zijn duidelijk terug te zien in de veranderingen in het aandeel thuiswonend. Dit effect is in de registraties versterkt omdat na afschaffing van de basisbeurs een deel van de jonge studenten zich niet in hun nieuwe woonplaats bij de gemeente heeft ingeschreven, dat was immers geen voorwaarde meer voor het verkrijgen van studiefinanciering. De (aangekondigde) herinvoering van de basisbeurs in 2023 zorgt ervoor dat dit wel weer gebeurt.

<sup>10</sup> Zie ook Groenemeijer, L. e.a., Evaluatie woningtekort, ABF Research, Delft, r2023-0062LGR, 2024.



Figuur 3.16: Aandeel thuiswonende kinderen naar leeftijd, 2000-2024; bron: CBS, bewerking ABF



Tabel 3.3: Mutatie aandeel thuiswonende kinderen, %-punt, 2000-2023; bron: CBS, bewerking ABF

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
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	-1,9
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	-3,0
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	-3,2
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	-2,3
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	-1,2
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	-0,2
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	0,9
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	1,3
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	1,0
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	0,9
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	0,5
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	0,3
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	0,2	0,3	0,4	0,1	0,2	0,2	0,1	-0,1	0,4	0,2
31 jaar	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,1	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	0,4
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	0,3
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	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	0,2

### 3-5.4 Mogelijke overige latente vraag

Naast mogelijke latente vraag van thuiswonende (jong)volwassenen is het ook goed mogelijk dat de vraag vanuit het buitenland en de vraag vanuit 'institutionele huishoudens', zoals statushouders uit AZC's, uitstromers uit instellingen voor gezondheidszorg, etc. in de trendprognose wordt onderschat.

Daarnaast is er mogelijk vraag naar zelfstandige woningen door arbeidsmigranten die hier wel werken en verblijven, maar zich niet hebben ingeschreven in de Basisregistratie Personen. De gebrekkige registratie van deze groep leidt sowieso tot een onderschatting van het woningtekort.

### 3.6 Raming nieuwbouwopgave voor tekort naar 2%

In het Programma Woningbouw heeft het Ministerie van BZK de ambitie opgenomen om een bruto nieuwbouwproductie (Primos-definitie) van 900.000 woningen te realiseren in de periode 2022 t/m 2030. Vanwege de hogere dan verwachte bevolkingsgroei in 2022 is op basis van de Primos-prognose 2023 dit aantal verhoogd tot 981.000 woningen om in 2031 op een tekort van 2% uit te komen. Op basis van Primos 2024 zijn er echter wederom meer woningen benodigd om het woningtekort in te lopen tot 2%. Het woningtekort is beperkt toegenomen. Om het tekort in te lopen zijn er 231.800 woningen nodig. Om de toename van de woningbehoefte in de jaren 2024 t/m 2030 te accommoderen zijn er 492.800 woningen vereist. Daarnaast wordt voorzien dat er in het kader van vervangende nieuwbouw voor te slopen woningen 87.300 woningen<sup>11</sup> nodig zijn. Gecombineerd met de in de jaren 2022 en 2023 opgeleverde 178.400 nieuwbouwwoningen, resteert er een opgave van nieuwbouwwoningen (Primos-definitie) voor de periode 2022 t/m 2030.

**Tabel 3.4:** Raming benodigde nieuwbouw (Primos-definitie) 2022 t/m 2030 bij woningtekort van 2% in 2031 op basis van Primos-prognose 2024; bron: ABF Research

Provincie	Gerealiseerde nieuwbouw	Woningtekort		Aantal woningen om tekort in te lopen tot 2%	Toename woningbehoefte accommoderen	Raming vervangende nieuwbouw 2024 t/m 2030	Totaal benodigde nieuwbouw (Primos-definitie)
	2022 en 2023 (a)	2024 (b)		2024 (c)	2024 t/m 2030 (d)	2024 t/m 2030 (e)	2022 t/m 2030 (a+c+d+e)
Groningen	6.800	13.700	4,7%	7.700	8.900	6.100	29.500
Fryslân	4.900	9.400	3,0%	3.100	11.100	4.000	23.100
Drenthe	3.600	7.400	3,2%	2.700	7.100	2.600	16.000
Overijssel	10.200	20.600	3,9%	9.800	28.100	6.600	54.700
Flevoland	6.500	11.900	6,4%	8.000	20.400	700	35.600
Gelderland	20.400	48.800	5,1%	29.300	62.800	8.100	120.500
Utrecht	14.600	34.900	5,7%	22.100	52.500	6.200	95.500
Noord-Holland	31.400	81.700	5,8%	52.600	101.600	13.900	199.500
Zuid-Holland	37.900	96.000	5,5%	59.700	121.300	20.100	239.100
Zeeland	3.800	3.000	1,6%	-800	4.100	2.300	9.400
Noord-Brabant	29.100	57.500	4,8%	33.000	71.700	10.900	144.600
Limburg	9.300	15.700	2,9%	4.600	3.100	5.700	25.800
Nederland	178.400	400.500	4,9%	231.800	492.800	87.300	993.200

Inmiddels is er een nieuw kabinet geïnstalleerd. Mogelijk wordt er bij de uitwerking van het Hoofdlijnenakkoord gekozen voor een aanpassing van de periode waarvoor doelstelling met betrekking tot de woningbouw worden geformuleerd. In [Tabel 3.5](#) is daarom een overzicht opgenomen met de benodigde nieuwbouw om het woningtekort in periodes vanaf 2024 gerekend te komen.

<sup>11</sup> De Primos-raming is hier opgehoogd met 2.200 in Eemsdelta in de inventarisatie plancapaciteit opgenomen te vervangen woningen in verband met de aardbevingsproblemen.

**Tabel 3.5:** Raming benodigde nieuwbouw (Primos-definitie) om te komen tot een tekort van 2%, gerekend vanaf 1-1-2024, en nieuwbouwverwachting in Primos-prognose 2024; bron: ABF Research

Vanaf 2024	Nieuwbouw-opgave (tekort naar 2% in periode vanaf 2024)		Primos-prognose	
	Nieuwbouw-opgave (tekort naar 2%)	Gemiddeld per jaar	Verwachte nieuwbouw	Gemiddeld per jaar
t/m 2030	814.800	116.400	657.694	93.956
t/m 2031	887.600	110.950	754.627	94.328
t/m 2032	957.000	106.333	846.874	94.097
t/m 2033	1.023.600	102.360	935.020	93.502
t/m 2034	1.087.600	98.873	1.017.965	92.542
t/m 2035	1.147.800	95.650	1.096.507	91.376
t/m 2036	1.205.200	92.708	1.169.782	89.983
t/m 2037	1.258.500	89.893	1.237.565	88.398
t/m 2038	1.309.400	87.293	1.297.617	86.508
t/m 2039	1.357.100	84.819	1.354.617	84.664



# 04

# Bandbreedte



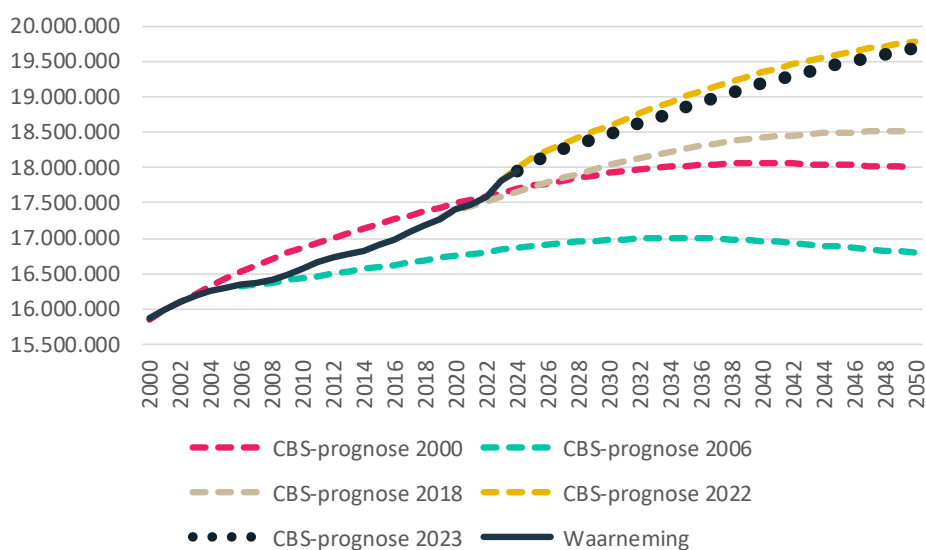
## 4.1 Onzekerheden

Demografische prognoses zijn met grote onzekerheden omgeven. De Primos-prognose dient dan ook gezien te worden als een puntschatting binnen een zekere bandbreedte. Dat geldt op nationaal niveau, waar de Primos-prognose de nationale CBS-bevolkingsprognose volgt, maar dat geldt op regionaal en lokaal niveau in nog grotere mate. Ook de berekening van het woningtekort kent onzekerheden zoals in paragraaf 3.5 reeds gememoreerd.

In trendprognoses wordt op basis van ontwikkelingen in het recente verleden getracht de meest waarschijnlijke ontwikkeling in de toekomst te schetsen. Vooral de omvang van de immigratie en emigratie kent echter grote fluctuaties en in het verleden is gebleken dat trendprognoses fors van de daadwerkelijke ontwikkeling kunnen afwijken. Omdat de verwachte bevolkingsgroei bijna geheel bestaat uit het buitenlandse migratiesaldo is de kans groot dat de bevolkingstoename in de toekomst afwijkt van de trendprognose. Oorlogen, personeelstekorten, economische en/of (geo)politieke ontwikkelingen kunnen grote gevolgen hebben voor de omvang van de immigratie en emigratie.

In de periode sinds 2006 heeft het CBS diverse keren de nationale bevolkingsprognose verhoogd op basis van de hogere waargenomen bevolkingsgroei. Met de komst van veel Oekraïense vluchtelingen is de prognose in 2022 wederom omhoog bijgesteld. In de meest recente prognose, december 2023, is de verwachte bevolkingsgroei verlaagd. We leven in turbulente tijden. Ook in het verleden is het voorgekomen dat bevolkingsprognoses verlaagd werden, bijvoorbeeld in de periode 2000 tot 2006. Voor de woningbouwopgave, maar ook allerlei andere met de demografie samenhangende beleids-terreinen, betekent dit dat er rekening moet worden gehouden met een bandbreedte rondom de meest waarschijnlijke ontwikkeling op basis van de trends.

Figuur 4.1: Bevolkingsontwikkeling 2000-2024 en bevolkingsprognoses CBS, diverse jaren; bron: BRP/CBS





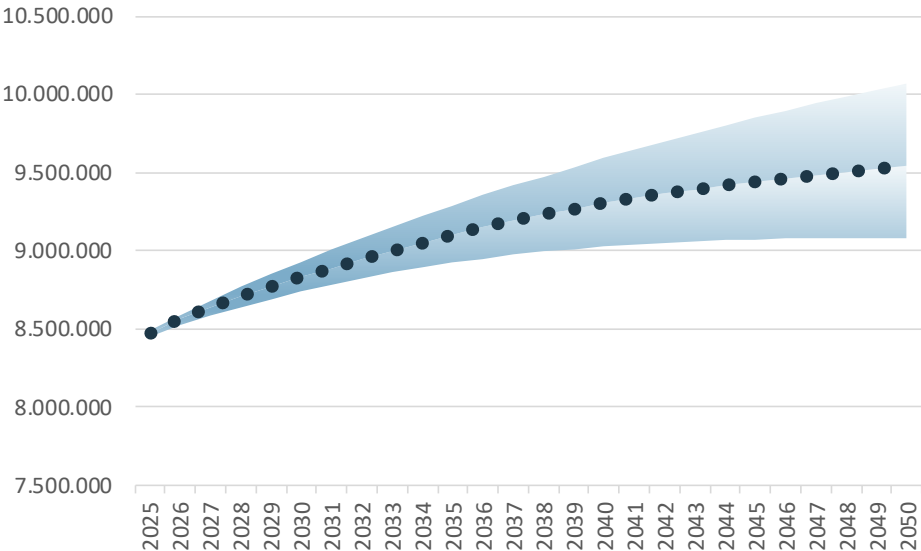
Gezien de grote hoeveelheid factoren die van invloed zijn op demografische processen is het echter niet mogelijk om met betrouwbaarheids- en/of nauwkeurigheidsmaatstaven uitspraken te doen met welke bandbreedte er rekening gehouden dient te worden. Een veel gebruikte techniek om 'gevoel' voor de bandbreedte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

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

## 4.2 Bevolking en huishoudens

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

Figuur 4.2: Prognose ontwikkeling aantal huishoudens, 2025-2050. Bron: Primos 2024



In de Trendprognose telt Nederland in 2031 18.548.200 inwoners. In de hoge variant is de bevolkingsomvang van Nederland in dat jaar 271.700 hoger dan in de trendprognose. In de lage variant telt de bevolking in 2031 juist 231.800 personen minder.

In de Trendprognose neemt het aantal huishoudens toe tot 8.889.400 in 2031. In de lage variant zijn er tegen die tijd 8.784.300 huishoudens, ofwel 105.000 minder dan in de Trendprognose. In de hoge variant zijn er dan juist 116.700 huishoudens meer dan in de Trendprognose (9.006.100).

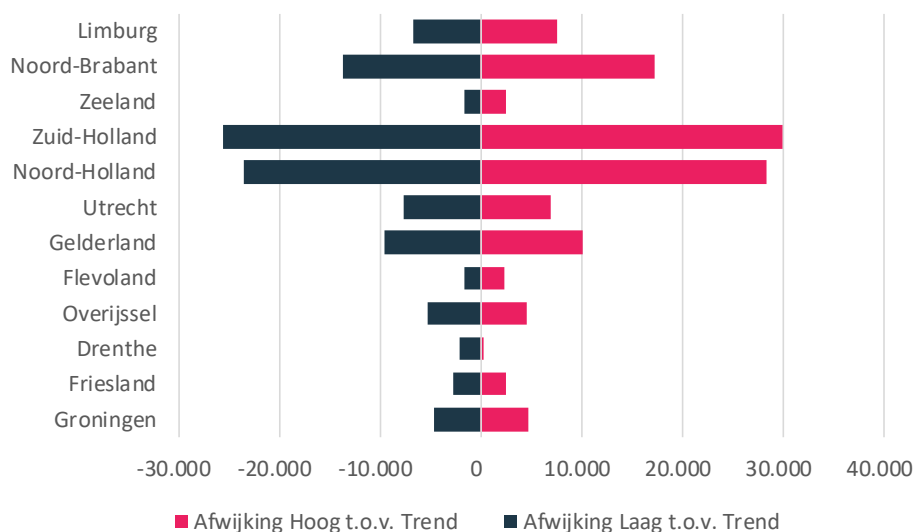
De berekening van het actuele woningtekort alsook de ontwikkeling van het woningtekort in de toekomst kent onzekerheden. Naast de mogelijke extra vraag naar woningen die ten opzichte van de trendprognose ontstaat bij een eventuele verruiming van de woningmarkt door thuiswonende (jong)volwassenen, (arbeids)migranten, etc. is er onzekerheid over de omvang van de bevolkingsgroei en daarmee de huishoudensgroei. Aangenomen dat er conform de woningbouwverwachtingen zoals opgesteld ten behoeve van de trendprognose wordt gebouwd in Nederland loopt het tekort in de variant Hoog in 2031 op tot 5,1%, terwijl in de variant Laag het tekort afneemt tot 2,9%. In de Trendprognose wordt het tekort in 2031 op 3,9% geraamd.

De verschillen tussen de varianten en de Trendprognose nemen in de periode tot 2050 verder toe, waarbij het aantal huishoudens in 2050 volgens de Trendprognose 9.546.000 bedraagt, tegenover 9.076.000 en 10.075.000 in de lage respectievelijk hoge variant.

#### 4.2.1 Provinciale bandbreedtes

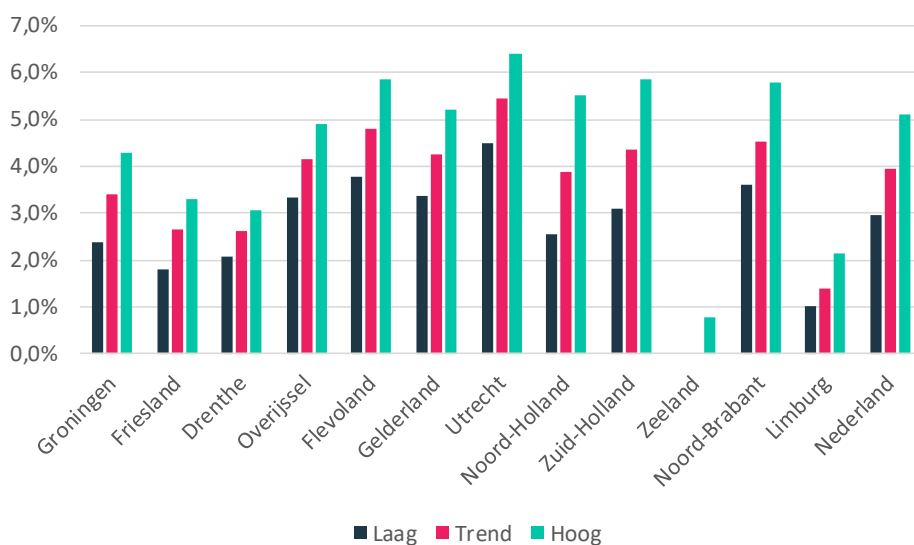
Op provincieniveau loopt de bandbreedte van het 67% prognose-interval in absolute aantallen nogal uiteen. Het verschil in huishoudens in 2031 in de provincie Zuid-Holland bedraagt 29.900 meer in Hoog dan in de Trendprognose, c.q. 25.600 minder in Laag dan in de Trendprognose. Voor de provincie Drenthe daarentegen is het verschil tussen de Trendprognose en beide varianten beperkt: -2.100 in Laag) en +200 huishoudens in Hoog.

Figuur 4.3: Afwijking aantal huishoudens in Primos Hoog en Laag ten opzichte van Primos Trend in 2031; bron: Primos 2024



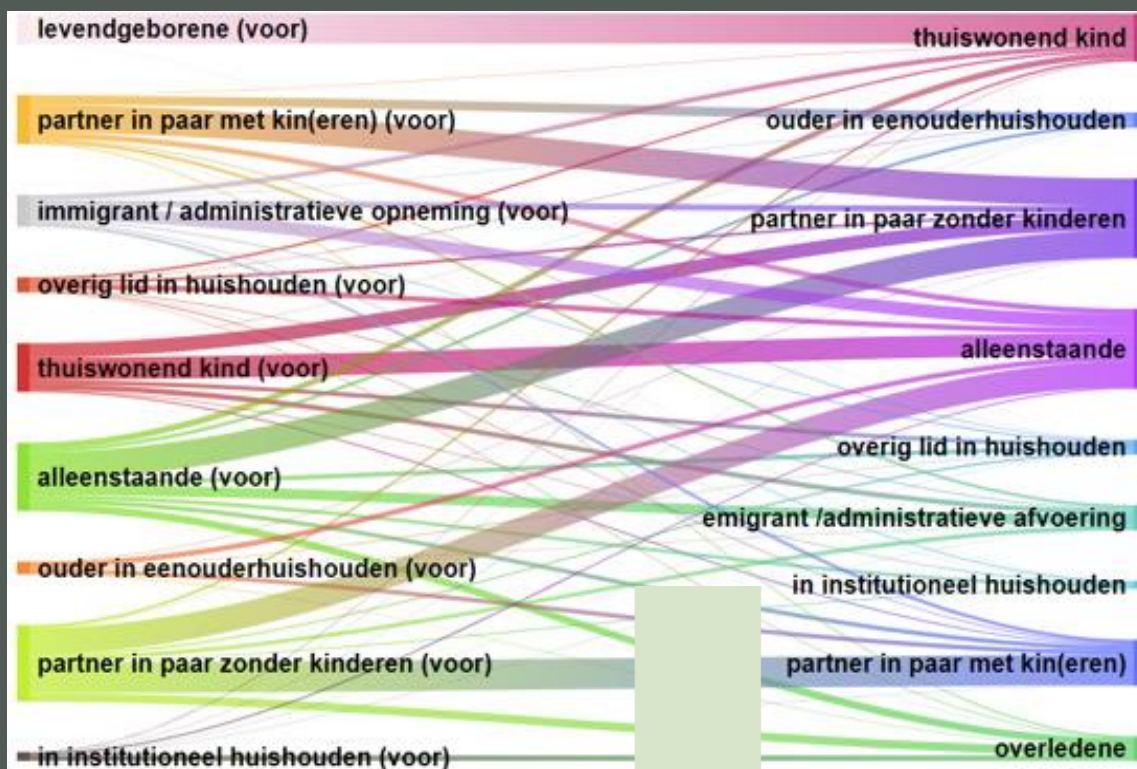
Ook de omvang van het woningtekort loopt in de varianten per provincie uiteen. In de provincie Utrecht wordt het woningtekort in 2024 geraamd op 5,7%. In de Trendprognose bedraagt het tekort in 2031 5,4%. In de variant Hoog loopt het tekort hierop tot 6,4%, terwijl het in Laag terugloopt naar 4,5%. In Noord-Holland, waar het tekort in 2024 op 5,8% wordt geraamd, zijn de verschillen in 2031 groter: in de trendraming bedraagt het tekort hier 3,9%, in Hoog 5,5% en in Laag 2,6%.

Figuur 4.4: Relatief woningtekort per provincie in 2031 in Primos Trend, Laag en Hoog; bron: Primos 2024



## 05

## Achtergronden



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

## 5.1 Trendprognose

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

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

## 5.2 Methodiek op hoofdlijnen

### 5.2.1 Uitgangspunt: nationale CBS-prognose

De nationale CBS-prognose vormt het uitgangspunt voor de Primos-prognose. Dit betekent dat de Primos-prognose de nationale CBS-prognose vertaalt naar provincies, regio's, gemeenten en delen van gemeenten waarbij ervoor wordt gezorgd dat de optelsom van de uitkomsten over deze gebieden weer gelijk is aan de nationale prognose. Zoals eerder vermeld is voor Primos 2024 aansluiting gezocht bij de laatste nationale bevolkingsprognose van het CBS, 2023-2070 (december 2023).

### 5.2.2 Geboorte en sterfte

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



### 5.2.3 Buitenlandse migratie

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

### 5.2.4 Binnenlandse migratie

Bij de binnenlandse migratie wordt in Primos onderscheid gemaakt tussen migratie over korte afstand en migratie over langere afstand. Voor langeafstandsmigratie gelden werkgelegenheid en studie als voornaamste motieven, terwijl bij korteaftandsmigratie woonmotieven een belangrijker rol spelen. Op basis van de intensiteit van verhuizingen tussen gemeenten is Nederland ingedeeld in 31 functionele woningmarktgebieden (zie figuur in bijlage). De migratie over lange afstand wordt geschat op basis van de trends in de migratie tussen de functionele woningmarktgebieden. Voor de migratie over korte afstand wordt een rekenmodel gehanteerd waarin de vraag naar en het aanbod van woningen op buurtniveau berekend wordt. Hierbij wordt gebruikgemaakt van parameters die afgeleid zijn uit het meest recente Woononderzoek Nederland (WoON). Voor Primos 2024 is dit het WoON 2021.

### 5.2.5 Simulatie en prognose

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

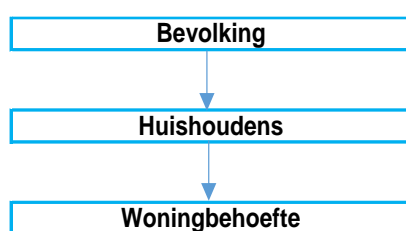
### 5.2.6 Institutionele bevolking apart

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

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

## 5.3 Van bevolkingsprognose naar huishoudensprognose en woningbehoefteraming

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



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

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

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

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

## 5.4 Aanpassingen ten opzichte van Primos 2023

Ook in Primos 2024 zijn weer een aantal aanpassingen doorgevoerd, deels voortkomend uit specifieke omstandigheden. Deels gaat het om wijzigingen met een structureel karakter.

### 5.4.1 Nieuwe etniciteitsvariabele

Veel tijd heeft de verwerking van de herziening van de etniciteitsvariabelen door het CBS gevegd. Waar het CBS voorheen een belangrijke tweedeling maakte tussen een westerse en een niet-westerse migratieachtergrond, wordt nu gesproken over verscheidene (groepen van) herkomstlanden.

Daarnaast is het onderscheid tussen migranten van de eerste en tweede generatie vervangen door de sterk daaraan gerelateerde variabele 'al dan niet geboren in Nederland'. De relatie tussen herkomstland en geboorteland is hierbij als volgt: een persoon die niet in Nederland is geboren, heeft als herkomstland het geboorteland; iemand die wel in Nederland is geboren maar minimaal een van de ouders niet, heeft als herkomstland het geboorteland van de betrokken ouder(s); en iemand die in Nederland is geboren en de ouders ook, heeft als herkomstland 'Nederland'.

Voor Primos heeft het bovenstaande geresulteerd in de volgende wijzigingen:

Tabel 5.1: Oude en nieuwe Indeling naar etniciteit in Primos

Oud (migratieachtergrond)	Nieuw (herkomstland)
Nederlands	Nederland
Westers	Overig Europa
Turks/Marokkaans	Turkije, Marokko
Surinaams/Antilliaans	Suriname, Nederlandse Cariben
Niet-westers	Overig buiten-Europa

Daarnaast spreken we in navolging van het CBS niet meer over migranten van de eerste of tweede generatie, maar over personen met een buitenlandse herkomst van wie het geboorteland al dan niet Nederland is.

#### 5.4.2 Verbetering startsituatie met oog op etniciteit

Samenhangend met de etniciteitsvariabelen, is er een verbeterslag gemaakt in de startsituatie van Primos op gemeenteniveau. Er is hiervoor gebruikgemaakt van een nieuwe maatwerktabel van het CBS waarin de gemeentelijke bevolking volledig wordt uitgesplitst naar 1-jaarsleeftijd, geslacht, huishoudenspositie en etniciteit. In de voorgaande twee Primos-edities<sup>12</sup> was specifiek voor de combinatie van huishoudenspositie met etniciteit geen informatie beschikbaar op gemeenteniveau en werd noodgedwongen gebruikgemaakt van de nationale verdeling.

Een voorbeeld waarbij kennis van de combinatie van huishoudenspositie met etniciteit extra van belang is, betreft gemeenten met een azc. Vluchtelingen die in een azc verblijven en in de BRP zijn geregistreerd, komen in de statistieken van het CBS terecht als institutioneel verblijvende personen. Voor een dergelijke gemeente is het dan ook wenselijk dat in de startsituatie van Primos relatief veel personen in een instelling een niet-Nederlandse herkomst bezitten.

#### 5.4.3 Modelleren tehuisbevolking

Sinds de editie van vorig jaar wordt in Primos rekening gehouden met het Rijksvoornemen om het aantal verpleeghuisplaatsen voor ouderenzorg in instellingen te maximaliseren. Waar voorheen de

<sup>12</sup> Vóór Primos 2022 werd gebruikgemaakt van (grovere) informatie op buurtniveau voor de variabelencombinatie, die vervolgens naar gemeenteniveau werd geaggregeerd. Deze informatie was met ingang van Primos 2022 niet meer beschikbaar.



institutionele bevolking in Primos 'ongelimiteerd' kon groeien op basis van de in het verleden waargenomen overgangskansen, wordt er nu rekening mee gehouden dat het aantal beschikbare plaatsen eindig is (maximaal circa 135.000). Deze restrictie heeft eveneens gevolgen voor de huishoudensontwikkeling en de daarmee gepaarde woningbehoefte; ouderen moeten immers langer op de reguliere woningmarkt verblijven. Dit is meestal als alleenstaande of als onderdeel van een paar (zonder kinderen).

In de nieuwste Primos-versie wordt nog altijd rekening gehouden met de door het Rijk voorgenomen restrictie, alleen is de methode ten opzichte van vorig jaar verfijnd naar leeftijdsklasse. Daarnaast wordt er beter rekening mee gehouden dat steeds meer verzorgingshuizen woonruimten aanbieden die het karakter hebben van een aanleunwoning. Deze ruimten hebben hetzelfde adres als het verzorgingshuis, waardoor bewoners van deze woningen worden meegeteld bij de institutionele bevolking – ook als ze geen AWBZ/Wlz-gefinancierde Zorg met Verblijf ontvangen<sup>13</sup>. Dit deel van de tehuisbevolking zou in principe wel mogen groeien, omdat de voorgenomen restrictie vooral betrekking heeft op de door AWBZ/Wlz-gefinancierde verpleeghuisplaatsen.

#### 5.4.4 Diversen

- Aanpassing van de (hulp)programmatuur met CBS-wijkbuurtcodes, die naast cijfers nu ook letters bevatten.
- Er is een verbetering aangebracht in de prognose van de bevolking van nieuwbouwbuurten. Om dergelijke buurten in de loop der jaren te voorzien van een plausibele populatie qua leeftijd, geslacht en huishoudenspositie, werd in voorgaande Primos-edities gebruikgemaakt van de bestaande verdeling in een specifieke (gewezen) nieuwbouwbouwt, bijvoorbeeld Almere Parkwijk. Nadeel van een dergelijke aanpak is dat onbedoeld niet-algemene kenmerken tot algemeenheid kunnen worden verheven. Om dit te voorkomen, wordt nu een profiel opgesteld op basis van alle nieuwbouwbuurten in ons land.
- De voorlopige CBS-realisatiecijfers over 2023 zijn niet uitgesplitst naar geslacht. Primos maakt nu gebruik van de gemeentelijke historische verdeling over mannen en vrouwen om de voorlopige cijfers over 2023 van immigratie, emigratie en sterfte uit te splitsen over mannen en vrouwen.
- Uit recent beschikbaar gekomen realisatiecijfers over 2023 blijkt dat met de overgangskansen uit het recente verleden het aantal thuiswonende kinderen in de leeftijd 18 tot en met 22 jaar te hoog wordt ingeschat, en het aantal alleenstaanden in die leeftijd te laag. Om hiermee rekening te houden is de overgangskans voor thuiswonend kind naar alleenstaand in het jaar 2023 opgehoogd, en zijn er aanpassingen gedaan om de vestiging van deze leeftijdscategorie in universiteitssteden op te hogen.
- De relatieve vruchtbaarheid voor de prognoseperiode wordt op een gewijzigde manier bepaald, met behulp van een lineaire regressie.

<sup>13</sup> Zie voor meer info: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/aanvullende-onderzoeksomschrijvingen/verschil-statistieken-awbz-wlz-zorggebruikers-en-institutionele-huishoudens>.

- In het jaar 2022 kwamen er vanwege de inval van Rusland veel Oekraïners naar Nederland. Zij behoren in de statistieken tot de groep 'overig Europese herkomst'. Vanwege het vaak incidentele karakter van de opvang van deze vluchtelingen in 2022 wordt aangenomen dat de verdeling van de groep 'overig Europese herkomst' over de gemeenten in 2022 geen goede voorspeller is van de verdeling van vestiging uit het buitenland van deze groep over gemeenten in de toekomst. Daarom is bij het schatten van de immigratieparameters geen rekening gehouden met de bovengemiddelde immigratie van 'overig Europese herkomst' in het jaar 2022.
- Door de procesopvanglocaties voor vluchtelingen in Gilze en Rijen en Cranendonck is het aantal immigranten in de realisaties hoog. Een aanzienlijk aandeel daarvan verblijft aan het einde van het jaar al niet meer in de administratieve gemeente van eerste vestiging uit het buitenland. Net als eerder al voor Westerwolde (Ter Apel) is er in Primos2024 voor gekozen om het gemeentelijk aandeel in de immigratie in de prognose naar beneden bij te stellen ten opzichte van hetgeen rechtstreeks op basis van een middeling over het verleden verwacht kan worden. Ook het binnenlands vertrek is naar beneden bijgesteld. Hierdoor zijn zowel de immigratie als het binnenlands vertrek in de prognose lager dan de laatste jaren te zien was, maar is de stand en samenstelling van de bevolking verbeterd.
- In iedere nieuwe Primos-versie worden de meest recent beschikbaar gekomen realisatiecijfers, in dit geval die van 2022, gebruikt om de gemeentelijke trendparameters te actualiseren. Vanwege de coronapandemie worden niet alle voorgaande jaren gebruikt in de schatting. De volgende schattingsperioden zijn gehanteerd: Geboorte: 2015-2022; Sterfte: 2015-2019 en 2022; Buitenlandse migratie: 2015-2019, 2021-2022; Binnenlandse migratie: 2015-2019, 2021-2022.

# Bijlagen



# Bijlage A: 31 Functionele Woningmarktgebieden



