

**Wonen**

- Europees migratiebeleid en immigratie uit het buitenland bepalen de groei van de bevolking en zijn de belangrijkste factoren achter de groei van de woningvraag.
- Verdergaande individualisering in combinatie met inkomensgroei vergroot de woningvraag verder.
- De Randstad blijft de regio met de grootste woningvraag.
- Bij een terughoudend migratiebeleid neemt de woningvraag af en het ruimtebeslag voor woningbouw stabiliseert dan binnen 10-20 jaar.

**Historie en beleid**

De woningvoorraad in Nederland is de afgelopen decennia met gemiddeld meer dan 2 procent per jaar gegroeid. In geen van de landsdelen was daarbij sprake van een ontspanning op de woningmarkt: van overaanbod was, op een enkele regio na, nog geen sprake en de huizenprijs nam fors toe. Wel zijn er regionale verschillen in spanning. Het kwantitatieve tekort aan woningen is in de Randstad relatief het grootst. In de gebieden rondom de Randstad zijn de woningtekorten minder, maar de woningvraag neemt hier relatief sterker toe. Dat wordt vooral veroorzaakt door de migratie van huishoudens vanuit de Randstad. In de overige delen van Nederland zijn de woningtekorten aanzienlijk kleiner.

*Huishoudengroei*

Deze ontwikkeling van de woningvoorraad wordt met name bepaald door de ontwikkeling van het aantal huishoudens. De belangrijkste determinant voor de huishoudenvorming was de demografische ontwikkeling. Weliswaar groeide de bevolking in de afgelopen decennia slechts met gemiddeld 0,7 procent, maar door huishoudenverdunding zette de huishoudengroei met gemiddeld 2 procent per jaar toch fors door. Er zijn dus meer huishoudens bijgekomen die bestaan uit minder personen. Dat komt voor een belangrijk deel door de veroudering van de bevolking: oudere mensen vormen relatief meer eenpersoonshuishoudens dan jongere mensen. De voortgaande individualisering als gevolg van economische en sociaal-culturele invloeden was eveneens, maar in mindere mate, verantwoordelijk voor de huishoudenverdunding.

*Woningbouwlocaties*

Voor de komende decennia is de demografische ontwikkeling wederom van cruciaal belang voor de ontwikkeling van de woningmarkt. Aangenomen wordt dat de woningvoorraad de huishoudenontwikkeling volgt, net als in het verleden. Beleidsmatig is de belangrijkste vraag waar deze woningen gebouwd gaan worden. De *Nota Ruimte* (VROM, 2004) biedt nog veel vrijheid bij de invulling van woningbouwlocaties. Zo is in de nota niet vastgelegd waar de woningbouwlocaties precies moeten komen.

De belangrijkste afweging waar beleidsmakers voor staan is of ze de kwaliteit van natuur en landschap moeten beschermen tegen oprukkende woningbouw en daarmee het verlies aan woongenot accepteren dat optreedt omdat de bouwlocaties dan minder goed aansluiten bij de consumentenvoorkeuren.

### *Woningvraag*

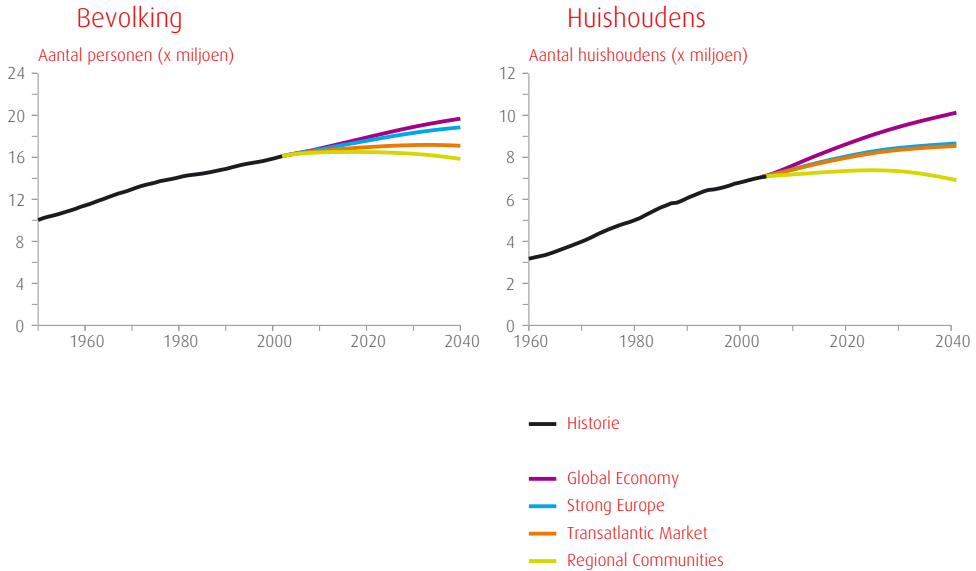
Voor de woningvraag zijn scenario's opgesteld die in hoge mate afhangen van de huishoudenvorming. Die huishoudenvorming wordt vooral bepaald door natuurlijke bevolkingsaanwas en buitenlandse migratie, daarnaast spelen inkomensgroei, voortgaande individualisering en de verandering in de leeftijdsamenstelling van de bevolking een rol. Op regionaal gebied is tussen de scenario's enige differentiatie aangebracht in de binnenlandse migratiestromen. Afhankelijk van de omvang van de huishoudengroei zijn de gesignaleerde migratiestromen uit het verleden naar de toekomst doorgetrokken. Dit betekent een voortzetting van de trend van migratie naar minder dichtbevolkte gebieden.

Voor deze studie is de regionale huishoudensamenstelling vertaald naar woningvraag op basis van de woonvoorkeuren van de verschillende typen huishoudens zoals die bekend zijn uit het woningbehoefteonderzoek. Hierbij hebben we geen rekening gehouden met de relatieve prijsontwikkeling van wonen. Deze is namelijk mede afhankelijk van de locaties waar en de manier waarop de extra woningvraag wordt opgevangen. Daarnaast is het praktisch moeilijk om de invloed van de locatiekeuze op de lokale prijsvorming te berekenen. Dit betekent ook dat we in de scenario's geen beleid voorzien zoals verdere liberalisering van de huursector of vermindering van de subsidies naar de huurders (in de vorm van woontoeslagen) en de kopers (in de vorm van hypotheekrenteaftrek). Dergelijke beleidsmaatregelen kunnen in een vervolg op deze studie geanalyseerd worden, als de effecten van beleidsopties worden verkend.

## **Toekomstige ontwikkelingen**

De groei van de woningvraag in de scenario's laat een grote bandbreedte zien. Deze weerspiegelt de bandbreedte in de demografische groei en meer nog die in de huishoudengroei (figuur 5.2.1). De demografische groei wordt in hoge mate bepaald door de netto migratiestroom richting Nederland, die weer afhankelijk is van het Europese beleid. In alle scenario's geldt dat de bevolking in de loop van de tijd minder snel groeit. En hoe kleiner de demografische groei, hoe groter de invloed van veroudering op de huishoudenontwikkeling. De groei van het aantal huishoudens neemt wel af ten opzichte van de afgelopen decennia. De bandbreedte in de huishoudenontwikkeling wordt ook bepaald door economische en sociaal-culturele trends, zoals economische groei en individualisering. Hierdoor varieert het aantal huishoudens in 2040 van 7,0 miljoen in *Regional Communities* tot 10,1 miljoen in *Global Economy*. Het *Global Economy*-scenario biedt de beste perspectieven om een zelfstandig huishouden te voeren. In *Transatlantic Market* en *Strong Europe* ligt de ontwikkeling van het aantal

## Bevolking en huishoudens



Figuur 5.2.1 Nationale bevolkingsgroei en aantal huishoudens.

huishoudens dicht bij elkaar. De in *Transatlantic Market* veronderstelde individualiseringstrend compenseert de lagere bevolkingsgroei van het *Strong Europe*-scenario.

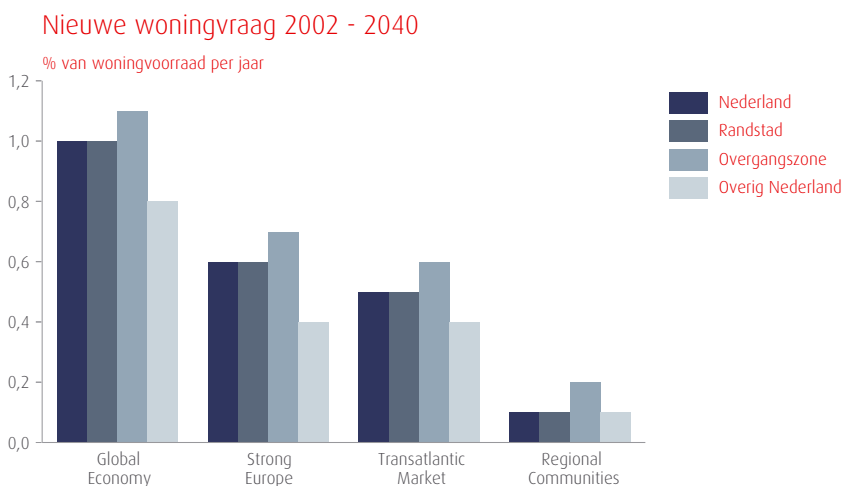
### Woningvraag

De ontwikkeling van de huishoudensamenstelling is van invloed op de vraag per woningtype. Zo is de mate van individualisering van belang voor de verdeling van eengezins- en meergezins huishoudens. Kleine huishoudens hebben een sterkere voorkeur voor appartementen binnen bestaand bebouwd gebied. Voor gezinnen is voldoende woonoppervlak van groot belang, en dat is vooral betaalbaar te realiseren op nieuwbouwlocaties. In de vier scenario's gaan we ervan uit dat de hypotheekrenteaftrek in stand blijft. Hierdoor blijft huren buiten de gereguleerde huursector fors duurder dan kopen, waardoor de omvang van de vrije huursector in alle scenario's marginaal blijft. Deze studie veronderstelt in alle scenario's verder geen beleid waardoor woningcorporaties grotere prikkels krijgen om te bouwen voor de huursector. Het aandeel van de koopwoningen neemt – afhankelijk van de bouwopgave – in alle scenario's dan ook toe.

In lijn met de huishoudengroei neemt de woningvraag in drie van de vier scenario's fors toe (figuur 5.2.2), met name in het segment van de koopwoningen en de appartementen. Ook in *Regional Communities* neemt de woningvraag aanvankelijk toe, maar de bevolkingsdaling die op termijn optreedt, zal resulteren in leegstand op niveau van landsdelen. In specifieke gebieden, met name in Overig Nederland, treedt nu al leegstand op. Dat zal in de toekomst op meer plaatsen gebeuren. Dit kan prijsdaling tot gevolg hebben.

### Ruimtevrage

Door de toename van de woningvoorraad zal de ruimtevrage per saldo toenemen. De omvang van het benodigde areaal verschilt echter tussen de scenario's. De inkomensgroei zal ertoe leiden dat bij nieuwbouwwoningen de woonoppervlakte toeneemt. Daarnaast geldt dat naarmate het welvaartsniveau toeneemt, koopwoningen meer in trek raken. Koopwoningen bieden immers ruimere mogelijkheden tot vermogensvorming, zijn gemiddeld groter en liggen vaak in een aantrekkelijker omgeving. Door de individualisering zal ook de vraag naar meergezinswoningen (appartementen) relatief sterker groeien dan in het verleden. Dit vertaalt zich bij de nieuwbouw in een groeiend aandeel meergezinswoningen. Door stapelbouw vergen meergezinswoningen minder ruimte dan eengezinswoningen. Het inkomenseffect en het effect van individualisering zullen elkaar dus enigszins compenseren wat betreft ruimtevrage.



Figuur 5.2.2 Woningvraag in procenten per jaar naar landsdeel.

### Woningproductie

Tot 2020 zal de gemiddelde woningproductie per jaar liggen tussen de 30.000 en 120.000 nieuwbouwwoningen, afhankelijk van het scenario. Hierbij is vervangende nieuwbouw van jaarlijks gemiddeld zo'n 20.000 tot 30.000 woningen meegeteld. Na 2020 zwakt de benodigde productie af naar gemiddeld 15.000 tot 105.000 nieuwbouwwoningen per jaar. In het *Regional Communities*-scenario wordt de netto uitbreiding van de woningvoorraad op den duur zelfs negatief. De verschillen in woningbouw tussen de scenario's zijn dus aanzienlijk en worden op termijn relatief nog groter.

Het gewenste aandeel koopwoningen in de woningvoorraad zal onder invloed van de welvaartstoename in alle scenario's fors toenemen: van de huidige 55 procent in 2002 tot 67 procent in het *Regional Communities*-scenario en tot 74 procent in het *Global Economy*-scenario. Die toename wordt voor een deel bereikt doordat woningcorporaties bestaande huurwoningen zullen gaan verkopen. De opbrengsten hiervan gebruiken ze voor de bouw van nieuwe huurwoningen. Het resterende deel van de koopwoningen wordt gerealiseerd via nieuwbouw. In *Global Economy* zal daartoe meer dan 70 procent van de nieuwbouw uit koopwoningen bestaan en in *Regional Communities* circa 65 procent. Wat betreft de verdeling per type woning naar woonmilieu veronderstelt deze studie dat in alle scenario's de aandelen stedelijk en niet-stedelijk woonmilieu<sup>1</sup> in de nieuwbouw zullen aansluiten bij de realisaties uit het recente verleden. Aan beide woonmilieus zal behoefte zijn. Wel zal bij een hogere woonbehoefte binnen het stedelijk woonmilieu een lichte verschuiving van centrum stedelijk en buiten centrum naar de stadsranden moeten plaatsvinden. Dit sluit ook aan bij historische trends.

### Ruimtelijke verdeling

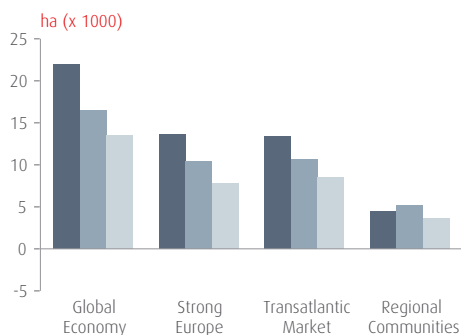
Als gevolg van de bevolkingsgroei in de Randstad zal de ruimtevraag voor woningen daar het grootst zijn. We laten voorlopig nog in het midden waar aan die vraag kan worden voldaan als de landschappen van het Groene Hart in Zuid-Holland en van de historische droogmakerijen in Noord-Holland gespaard moeten blijven. Procentueel wordt het areaal voor woningbouw het meest uitgebreid in de Overgangszone (de provincies Noord-Brabant, Gelderland en Flevoland). Bij weinig planologische sturing kunnen door die uitbreiding in de Overgangszone kleine eenheden natuur in de buurt van de stedelijke gebieden in de knel komen, en dreigt versnippering van landschap en natuurgebied. In Overig Nederland zijn de woningvraag en de bijbehorende additionele

---

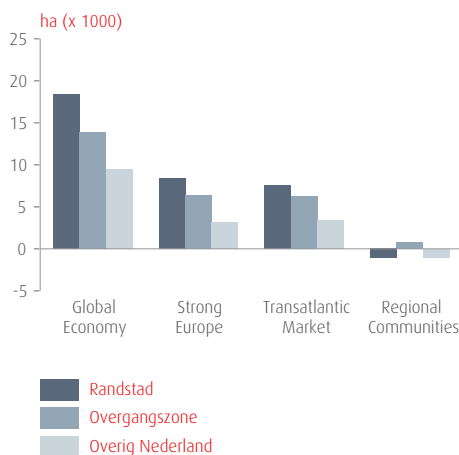
<sup>1</sup> Deze studie onderscheidt drie stedelijke en twee niet-stedelijke woonmilieus. De drie stedelijke woonmilieus zijn Centrum Stedelijk, Buiten Centrum en Groen Stedelijk. De niet-stedelijke woonmilieus zijn Centrum Dorps en Landelijk.

## Nieuwe ruimtevrage voor woningen

2002 - 2020



2020 - 2040



Figuur 5.2.3 Ruimtevrage voor woningen in de periode 2002-2040.

ruimtevrage relatief zo klein, dat de risico's voor natuur en landschap beperkt blijven. In alle landsdelen neemt de nieuwe ruimtevrage voor wonen na 2020 af, variërend van een bescheiden daling in *Global Economy* tot een negatieve ruimtebehoefte in de Randstad en Overig Nederland in *Regional Communities* (figuur 5.2.3).

### Conclusies en signalen

#### *Europees migratiebeleid en woningvraag*

Na 2020 wordt de gewenste woningvoorraad sterk bepaald door het Europese migratiebeleid. Afhankelijk van dit beleid moet Nederland zich voorbereiden op een gestaag groeiende of een voorzichtig krimpende voorraad. Alleen met een flinke plancapaciteit<sup>2</sup> kan ons land op deze onzekerheid anticiperen. Bouwlocaties ontwikkelen vergt namelijk veel tijd. Een ontwikkeling inplannen volgens een vaste trend brengt echter risico's met zich mee. Bijvoorbeeld een ongewenste krapte op de woningmarkt, met lange wachtlijsten en prijsopdrijving als gevolg. Of overinvesteringen in voorzieningen zoals infrastructuur, of andere bovenwijkse voorzieningen (scholen, sportvoorzieningen etc). De oplossing lijkt te liggen in een gefaseerde beleidsstrategie, waarbij woningbouwlocaties al ruime tijd van tevoren moeten worden gereserveerd, waarna deze

<sup>2</sup> Onder plancapaciteit verstaan we in deze studie het geheel van ruimtelijke reserveringen en voorbereide maatregelen om gewenste nieuwbouw te kunnen realiseren.

Tabel 5.2.1 Scenario's in het kort.

**Strong Europe**

Inwoners in 2040	18,9 miljoen
Aantal huishoudens in 2040	8,6 miljoen
BBP/hoofd 2040 (2001 = 100)	156
Eenpersoonshuishoudens (%)	41%
Vergrijzing (aandeel 65+)	23%

*Ontwikkeling 2002-2040*

Nieuwbouw (excl. sloop)	
Eengezinswoningen	+1,1 miljoen
Meergezinswoningen	+0,6 miljoen
Aandeel koop in nieuwbouw	65%

**Global Economy**

Inwoners in 2040	19,7 miljoen
Aantal huishoudens in 2040	10,1 miljoen
BBP/hoofd 2040 (2001 = 100)	221
Eenpersoonshuishoudens (%)	54%
Vergrijzing (aandeel 65+)	23%

*Ontwikkeling 2002-2040*

Nieuwbouw (excl. sloop)	
Eengezinswoningen	+1,9 miljoen
Meergezinswoningen	+1,2 miljoen
Aandeel koop in nieuwbouw	72%

**Regional Communities**

Inwoners in 2040	15,8 miljoen
Aantal huishoudens in 2040	7,0 miljoen
BBP/hoofd 2040 (2001 = 100)	133
Eenpersoonshuishoudens (%)	35%
Vergrijzing (aandeel 65+)	25%

*Ontwikkeling 2002-2040*

Nieuwbouw (excl. sloop)	
Eengezinswoningen	+0,3 miljoen
Meergezinswoningen	+0,1 miljoen
Aandeel koop in nieuwbouw	65%

**Transatlantic Markets**

Inwoners in 2040	17,1 miljoen
Aantal huishoudens in 2040	8,5 miljoen
BBP/hoofd 2040 (2001 = 100)	195
Eenpersoonshuishoudens (%)	48%
Vergrijzing (aandeel 65+)	25%

*Ontwikkeling 2002-2040*

Nieuwbouw (excl. sloop)	
Eengezinswoningen	+1,0 miljoen
Meergezinswoningen	+0,5 miljoen
Aandeel koop in nieuwbouw	70%

afhankelijk van de vraag snel in productie kunnen worden genomen. Het is belangrijk dat woningbouwlocaties tijdig beschikbaar gesteld worden; dat blijkt uit het gegeven dat de jaarlijkse nieuwbouwproductie in het *Global Economy*-scenario ruim boven de woningbouwproductie ligt die de afgelopen jaren is gerealiseerd.

*Krimp in woningmarkt*

Na een lange periode van een kwantitatief en later een kwalitatief woningtekort moet het woningmarktbeleid voor het eerst sinds de oorlog rekening houden met de mogelijkheid van krimp, dus een afname van de woningvraag. In die situatie zullen

woningen die niet voldoen aan de behoefte aan een bepaalde kwaliteit leeg komen te staan en snel in waarde dalen. Meer dan in het verleden geldt dat een verkeerde beslissing nu de probleemwijk schept van straks. In scenario's met bevolgingskrimp is leegstand onvermijdelijk en ligt verpaupering op de loer. Sloop is echter kostbaar, zodat particulieren zonder extra prikkel daar niet gauw toe zullen overgaan.

#### *Verdichting versus verstening*

Bij trendmatig beleid zal een deel van de nieuwe woningen net als in het verleden binnen het bestaande stedelijk gebied gebouwd worden. De voortschrijdende verdichting drijft de ontwikkelkosten verder op en kan gevolgen hebben voor de woonkwaliteit en de toegankelijkheid voor starters. Er komt een punt waarbij de maatschappelijke kosten van reconstructie en nieuwbouw in verdichting niet meer opwegen tegen die van verstening van de open ruimte en van bijvoorbeeld grotere verplaatsingsafstanden.

#### *Eengezinswoningen versus meergezinswoningen*

In de grote steden kan spanning ontstaan tussen nieuw ontwikkelde kwalitatief hoogwaardige woonwijken met koopwoningen en achterblijvende stadsontwikkeling in bestaande eenvormige wijken met voornamelijk goedkope huurwoningen. Daarnaast staat de behoefte aan eengezinswoningen in een groenstedelijke omgeving op gespannen voet met de behoefte aan natuur en landschap nabij de stad. Deze spanning zal zich vooral voordoen in de Overgangszone en in de Randstad. Verder zal als gevolg van individualisering en vergrijzing de woningvraag sterk verschuiven van eengezinswoningen in nieuwe (Vinex-)woonwijken naar meergezinswoningen in stedelijke gebieden.

#### *Woningbouwlocaties*

Ook bij de keuze van woningbouwlocaties liggen grote uitdagingen. Het gaat hier niet alleen om het beschermen van natuur en landschap maar ook om voorkeuren van woonconsumenten. Mensen hebben een sterke voorkeur om te verhuizen over korte afstand vanwege de sociale binding met vrienden en kennissen in hun omgeving. Als mensen gedwongen worden verder weg te gaan wonen omdat in de directe omgeving onvoldoende woningbouw mogelijk is, heeft dit prijsopdrijvende effecten in de bestaande omgeving. In nieuwbouwlocaties moeten mensen voor de grotere afstand worden gecompenseerd door meer kwaliteit en/of lagere prijzen, waarvoor niet alle locaties zich goed lenen.