



Bevolkingstrends

PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016–2040:

woningbouwveronderstellingen



Planbureau voor de Leefomgeving

2017

**Andries de Jong
Jan Ritsema van Eck**

Inhoud

1.	Introductie	2
2.	De rol van de woningbouwveronderstellingen in de regionale prognose	3
3.	Definities, gebruikte bronnen en werkwijze	5
3.1	Definitie woningbouw	5
3.2	Gebruikte bronnen	6
3.3	Globale werkwijze	6
4.	Woningbouwveronderstellingen op nationaal niveau	7
4.1	Trends in het aantal huishoudens	8
4.2	Waargenomen trends in de woningbouw	9
4.3	Woningbouwveronderstellingen	9
5.	Woningbouwveronderstellingen op gemeentelijk niveau	10
5.1	Toets woningbouwveronderstellingen aan beschikbare ruimte	11
5.2	Effect van asielmigratie op de woningbouw	11
5.3	Veronderstellingen over de woningbouw in grote gemeenten versus de rest van Nederland.	12
5.4	Amsterdam en Almere	14
5.5	Utrecht en Houten	17
5.6	Den Haag en Rijswijk	19
5.7	Rotterdam en Lansingerland	20
5.8	Woningbouwveronderstelling voor de 10 grootste gemeenten	21
6.	Woningbouwveronderstellingen op regionaal niveau	23
6.1	Veronderstellingen over de provinciale woningbouw	24
6.2	Veronderstellingen over de woningbouw voor COROP-regio's	27
7.	Conclusie	28
	Literatuur	30

In september 2016 is voor de zesde keer de PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose uitgebracht. In deze prognose spelen veronderstellingen over de woningbouw een belangrijke rol. In het kader van het streven naar transparantie over de basisuitgangspunten van de regionale prognose, wordt in dit artikel ingegaan op de totstandkoming van de woningbouwveronderstellingen. Op nationaal niveau is voor de onderbouwing van de woningbouwveronderstellingen gekeken naar de toekomstige huishoudensgroei volgens de CBS Huishoudensprognose en de waargenomen trends in de woningbouw. Er is verondersteld dat de woningbouw in Nederland op de korte termijn licht opleeft, maar na 2020 geleidelijk gaat dalen, mede onder invloed van de afname van de groei van het aantal huishoudens. Voor de woningbouwveronderstellingen op gemeentelijk niveau is gebruik gemaakt van gemeentelijke en provinciale kennis en expertise. Daarnaast is statistische informatie gebruikt over onder andere woningbouwvergunningen, een schatting van de ruimte voor woningbouw en een analyse van binnenlandse migratie. Expert opinion is ingeschakeld om de diverse inzichten onder één noemer te krijgen en nader te valideren. In grote lijnen is verondersteld dat de woningbouw in de grote steden tot rond 2025 vrij constant is, waardoor de stabiele lijn in het verleden wordt voortgezet. Daarna treedt een lichte daling op, gezien de nationale daling in de huishoudensgroei. Voor de overige (kleinere) gemeenten wordt verondersteld dat de vrij sterk dalende trend uit het verleden doorzet in de toekomst. Deze daling vloeit grotendeels voort uit de dalende trend in de nationale huishoudensgroei.

Auteurs: Andries de Jong (PBL) en Jan Ritsema van Eck (PBL).

Met dank aan Gelske van Daalen (Centraal Bureau voor de Statistiek) voor haar bijdrage aan paragraaf 2, betreffende het onderdeel definitie woningbouw.

1. Introductie

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) stellen gezamenlijk om de drie jaar de PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose op. In september 2016 is voor de zesde keer deze prognose uitgebracht (Kooiman et al., 2016). Deze regionale prognose is consistent met de meest recente nationale CBS Bevolkingsprognose (Van Duin et al., 2015) en nationale CBS Huishoudensprognose (Van Duin et al., 2016). Terwijl in de nationale prognose woningbouwveronderstellingen geen rol spelen, zijn deze wel een belangrijk onderdeel van de regionale prognose. Op gemeentelijk niveau worden voor de korte en middellange termijn (2016–2030) expliciete veronderstellingen over de woningbouw opgesteld. Deze veronderstellingen zijn gebaseerd op waargenomen trends, gemeentelijke en provinciale opgaven van nieuwbouwplannen en informatie die via *expert opinion* onder één noemer is gebracht. Voor de lange termijn (2030–2039) wordt de autonome huishoudensontwikkeling als uitgangspunt genomen. Dit artikel geeft een onderbouwing van de woningbouwveronderstellingen die in de PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016–2040 zijn gehanteerd.

Eerst gaan we in op de rol van de woningbouwveronderstellingen in de regionale prognose: op welke manier worden ze in de prognose meegenomen en hoe beïnvloeden ze de uitkomsten? Dan beschrijven we de gebruikte definitie van woningbouw, de bronnen en de globale werkwijze. Daarna gaan we in op de aannames en uitkomsten op landelijk niveau.

Vervolgens besteden we aandacht aan de veronderstellingen op gemeente niveau, waarbij we inzoomen op enkele grotere gemeenten, waar de woningbouwveronderstellingen veel impact hebben op de huishoudensontwikkelingen. Daarna presenteren we wat de gemeentelijke veronderstellingen betekenen voor de woningbouw op het niveau van provincies en COROP-gebieden. Het artikel wordt afgesloten met een conclusie.

2. De rol van de woningbouwveronderstellingen in de regionale prognose

Er bestaat een vrij sterke relatie tussen woningbouw en verhuizingen. Indien in een bepaalde gemeente veel woningen worden gebouwd, dan lokt dit verhuizingen uit vanuit omliggende gemeenten, vooral als daar een schaarste aan woningen bestaat. Deze toestroom leidt tot extra huishoudens in de vestigingsgemeente en minder huishoudens in de vertrekgemeenten. Gezien het effect van woningbouw op verhuizingen en daarmee op huishoudens- en bevolkingsgroei, vormen de veronderstellingen over de woningbouw een belangrijk onderdeel van de regionale prognose. Het meenemen van woningbouwveronderstellingen is in Nederland een gangbare praktijk bij het opstellen van regionale prognoses. Zo maakt de PRIMOS-prognose die wordt opgesteld door ABF Research, ook gebruik van woningbouwveronderstellingen bij het modelleren van de binnenlandse migratie.

Er lijkt sprake te zijn van een 'sturend' effect van woningbouw op de binnenlandse migratie: meer vestiging in gemeenten waar veel wordt gebouwd en minder vestiging in gemeenten waar weinig wordt gebouwd. Dit effect doet zich vooral voor in gemeenten waar sprake is van krapte op de woningmarkt. In regio's waar geen krapte bestaat, heeft de woningbouw in principe geen sturend effect. Dit geldt vooral in perifere delen van Nederland waar het vertrek doorgaans de vestiging overtreft en er voorts sprake kan zijn van een afnemend aantal huishoudens. Dit betekent dat de huidige woningvoorraad in principe voldoende is om nieuwe huishoudens te accommoderen. Wel kan de vraag naar specifieke typen woningen (zoals huur- en koopwoningen en eengezins- en meergezinswoningen) niet goed aansluiten bij het aanbod, en om die reden kan woningbouw toch nodig zijn. Daarnaast kan woningbouw nodig zijn om gesloopte woningen te vervangen. In dergelijke regio's bestaat nu al, of dreigt in de toekomst, leegstand van woningen. Dat kan ertoe leiden dat woningen hier juist aan de woningvoorraad worden onttrokken (via sloop). Dit betekent dat in deze regio's woningbouw in principe geen sturend effect heeft op de binnenlandse migratie.

In de grote steden en hun randgemeenten is er vaak sprake van een druk op de woningmarkt. De vestiging overtreft het vertrek en het aantal huishoudens neemt toe. Woningbouw is dan nodig om toename van het aantal huishoudens te accommoderen. Het is mogelijk dat de huishoudensgroei (tijdelijk) de woningbouw overtreft, als gevolg van een absorberend vermogen van de woningvoorraad, dat ook wel met het 'sponseffect' wordt aangeduid (Middelkoop et al., 2015).

Een belangrijk punt bij het opstellen van de woningbouwveronderstellingen is dat in zekere zin sprake is van een 'kip-ei-relatie'. Er bestaat een wederzijdse beïnvloeding tussen woning-

bouwplannen en toekomstige huishoudensgroei doordat huishoudensvorming weliswaar een vraag naar woningen creëert, maar tegelijkertijd huishoudensvorming niet (volledig) plaats kan hebben zonder aanbod van woningen. Dit betekent dat in principe niet eenduidig kan worden aangegeven welke van de twee gebeurtenissen 'leidend' is. In de regionale prognose is er echter voor gekozen om woningbouwveronderstellingen te gebruiken, aangezien de woningbouw het kader biedt waarbinnen migratie kan plaatsvinden. Op deze wijze werken de woningbouwplannen door in de bevolkingsontwikkelingen. Dit betekent dat wijzigingen in het beleid ten aanzien van de woningbouw effecten kunnen sorteren op de bevolkingsontwikkeling van gemeenten. In de regionale prognose wordt verondersteld dat in de praktijk in gebieden met een (verwachte) schaarste aan woonruimte, woningen gebouwd gaan worden om de bevolking te huisvesten. Om deze reden wordt aan provincie en de (grotere) gemeenten gevraagd wat hun inschatting is over de woningbouw in de toekomst. Op nationaal niveau wordt de uitbreidingsbehoefte van de woningvoorraad in hoofdlijn gebaseerd op de uitkomsten van de CBS Huishoudensprognose. Conjuncturele factoren, zoals de zwakke economische groei tijdens de recente economische crisis, kunnen er echter toe leiden dat de woningbouw (tijdelijk) achter blijft bij de behoefte aan woningen en de huishoudensgroei. In bepaalde gevallen is echter niet alleen de (verwachte) schaarste aan woningen in een gemeente bepalend voor de woningbouw, maar ook specifieke beleidsdoelstellingen. Een voorbeeld hiervan is Almere. Zonder het beleid om de suburbanisatie uit Amsterdam te concentreren in deze groeikern zou deze stad nooit in zo'n korte tijd zo sterk zijn gegroeid, te weten van niets naar 200 duizend inwoners in veertig jaar tijd (Roelofsen, 2015). Dit geeft duidelijk de noodzaak aan om woningplannen mee te nemen in de prognose. Doordat de prognose aangeeft wat de gevolgen van woningbouwplannen kunnen zijn op de bevolkingsontwikkeling, kan dit vervolgens leiden tot beleidsaanpassing en daarmee tot andere woningbouwplannen. In deze zin kan de prognose *self fulfilling of self denying* zijn, en hierdoor al dan niet uitkomen. Echter, in dat geval heeft de prognose een duidelijke functie voor het beleid gehad. Dit alles laat wel zien dat de woningbouwveronderstellingen geen woningbehoefteramingen zijn, maar een noodzakelijk hulpmiddel vormen bij het maken van een bevolkingsprognose.

Hoe werken de woningbouwveronderstellingen nu precies door in de modellering van de binnenlandse migratie in het model PEARL? In dit model wordt bij het modelleren van verhuizingen tussen gemeenten een onderscheid gemaakt tussen korte en lange afstandsverhuizingen (De Jong et al., 2006, en Wijngaarden en de Jong, 2008), waarbij verhuizingen met een verhuisafstand van meer dan 35 kilometer als lange-afstandsmigratie wordt aangemerkt. Bij verhuizingen over lange afstand spelen motieven als werk en studie een belangrijke rol. Op basis van waargenomen langeafstandsstromen (over de laatste vijf jaar) is voor elke afzonderlijke vertrekgemeente de verdeling over vestigingsgemeenten bekend. Op basis van dit patroon kent het model PEARL per vertrekgemeente alle lange-afstandsmigranten aan afzonderlijke vestigingsgemeenten toe. Bij de allocatie wordt niet gekeken naar de situatie op de woningmarkt in de bestemmingsgemeenten. Vervolgens gaat het model verder met de korte-afstandsmigranten; het gaat hierbij om meer dan de helft van alle verhuizingen tussen gemeenten. Dit type verhuizingen komt vaak voort uit woonmotieven. Het 'zoekgebied' voor een geschikte woning en/of woonomgeving is meestal beperkt. De reden is dat mensen hun sociale relaties beter kunnen aanhouden indien de verhuisafstand niet te groot wordt. In tegenstelling tot de lange-afstandsmigratie heeft in het model PEARL de situatie op de woningmarkt wél een sturende werking op de korte-afstandsmigratie. Op basis van het zogenoemde 'ruimtelijk interactiemodel' wordt in eerste instantie per vertrekgemeente de verdeling van de korte-afstandsmigranten over alle bestemmingsgemeenten (binnen een straal van 35 kilometer) afgeleid (Loke en De Jong, 2013). Vervolgens wordt per bestemmings-

gemeente gekeken naar de situatie op de woningmarkt: in hoeverre kan het aanbod van woningen (inclusief de veronderstelde woningbouw) voldoen aan de vraag? Indien de vraag het aanbod overtreft, gaat het model na in welke andere bestemmingsgemeenten een overschot aan woningen bestaat. Het model stuurt dan de korte-afstandsmigranten die niet in de initiële vestigingsgemeente terecht kunnen door naar deze gemeenten. Praktisch betekent dit dat gemeenten met veel (veronderstelde) woningbouw extra korte-afstandsverhuizers ontvangen en dat gemeenten met een schaarste aan woningen minder (potentiële) verhuizers ontvangen. Op deze wijze oefenen in het model PEARL de woningbouwveronderstellingen een grote invloed uit op de bevolkingsgroei van de afzonderlijke gemeenten.

3. Definities, gebruikte bronnen en werkwijze

3.1 Definitie woningbouw

De woningbouwveronderstellingen hebben betrekking op de verandering van het aantal woningen, dit is het jaarlijks saldo van de toevoegingen aan de woningvoorraad minus de onttrekkingen, of de netto woningbouw voor de periode 2016–2039. Omdat sloop en vervangende nieuwbouw niet is inbegrepen in deze veronderstellingen, kan niet worden gesproken van een woningbouwprognose. Het gaat puur om de veronderstellingen over de ontwikkeling van het aantal woningen, die nodig zijn om een goede prognose te maken. In de vorige edities van de regionale prognose had de woningbouw betrekking op woningen zoals gedefinieerd (en geregistreerd) in het woningregister. Hierbij werd een onderscheid gemaakt tussen zelfstandige woningen, recreatiewoningen, wooneenheden en bijzondere woongebouwen. De woningbouwveronderstellingen hadden uitsluitend betrekking op zelfstandige woningen. Als gevolg van de invoering van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) in 2012 heeft de woningbouw in de nieuwe regionale prognose echter betrekking op verblijfsobjecten met een woonfunctie. Het wonen hoeft niet de enige of de belangrijkste functie te zijn. In de BAG wordt geen onderscheid gemaakt tussen zelfstandige en andere typen woningen. Dit betekent per definitie dat het aantal verblijfsobjecten met een woonfunctie in de BAG groter is dan het aantal zelfstandige woningen volgens het Woningregister. Hierdoor is een trendbreuk opgetreden in de tijdreeksen van de waargenomen woningbouw. Daarnaast zijn in bepaalde gevallen ook verschillen ontstaan, doordat de afbakening van verblijfsobjecten door gemeenten verschillend is geïnterpreteerd. Dit speelt met name in gemeenten met veel (on)zelfstandige wooneenheden, zoals studentenkamers en kamers in zorginstellingen. Een deel van de gemeenten heeft elke kamer als verblijfsobject in de BAG opgenomen. Andere gemeenten hebben dit anders ingevuld. De BAG bronhouders (BAO) hebben besloten dat het niet de bedoeling is dat onzelfstandige kamers apart in de BAG worden opgenomen. Daarom hebben gemeenten tot 1 januari 2017 de tijd gekregen om hun voorraad onzelfstandige (studenten)kamers in de BAG te corrigeren. Als gevolg hiervan kunnen in de betreffende gemeenten grote fluctuaties optreden van het aantal woningen in de periode 2012–2017.

Ook interpretatieverschillen over de functie van verblijfsobjecten hebben tot fluctuaties geleid. Een deel van de recreatiewoningen kreeg bij de start van de BAG van de gemeente een woonfunctie mee. Volgens de BAG-voorschriften kan dit alleen als de woning bouwtechnisch geschikt is voor permanente bewoning, anders moet de functie logies zijn mee-

gegeven. Ook als permanente bewoning door de gemeente wordt gedoogd, kan een recreatiewoning in de BAG een woonfunctie krijgen. Een deel van de gemeenten heeft in eerste instantie een woonfunctie bij hun recreatiewoningen opgenomen, een deel heeft dit na 2012 weer gecorrigeerd.

Gezien bovenstaande problematiek aangaande de overgang van de registratie op basis van het woningregister en de BAG zijn in dit artikel de (nationale en provinciale) grafieken over de woningbouw in enkele kalenderjaren gecorrigeerd voor eventuele fluctuaties. Bij het opstellen van de woningbouwveronderstellingen (op gemeentelijk niveau) wordt ook gekeken naar de aansluiting op het verleden. Sterke uitschieters in de waargenomen woningbouw die zijn veroorzaakt door de overgang op de BAG-registratie, zijn in de analyse genegeerd.

3.2 Gebruikte bronnen

Voor de huidige (en vorige) editie van de PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose waren beduidend minder bronnen over te verwachten woningbouw beschikbaar dan in het verleden. De TNO-bouwprognoses worden sinds een aantal jaren niet meer geactualiseerd, evenmin als de Nieuwe Kaart van Nederland.

Met de IPO-werkgroep Bevolking en Wonen beschikken we over actuele provinciale verwachtingen voor de woningbouw (met uitzondering van Limburg). Deze hebben betrekking op de afzonderlijke gemeenten en gaan over het algemeen over de periode 2015–2025. Daarnaast is er, net als in eerdere edities van de regionale prognose, een enquête gehouden onder de gemeenten die zijn aangesloten bij de Vereniging Statistiek en Onderzoek (vooral grotere en middelgrote gemeenten) en daarnaast nog enkele andere gemeenten. In totaal zijn 78 gemeenten benaderd, waarvan 60 gemeenten hebben gerespondeerd over hun woningbouwplannen. Deze plannen bestrijken in het algemeen ook de periode 2015–2025.

Daarnaast is in verband met de nieuwbouwverwachtingen gekeken naar de websites: <http://www.nieuwbouw-nederland.nl/> en <http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/roo/>. Voorts zijn diverse gemeentelijke websites met (project)informatie over de nieuwbouw geraadpleegd en berichten uit de media, zoals Nieuwsflits Stad en Regio van Platform 31.

Voor de gegevens uit het verleden is gebruik gemaakt van de databank StatLine van het CBS. Het gaat om de cijfers over woningbouwvergunningen, opleveringen, sloop, opleveringen etc.

3.3 Globale werkwijze

In de regionale prognose wordt zoveel mogelijk gestreefd naar het onder één noemer krijgen van de informatie uit de verschillen databronnen. Dat betekent dat trends die eenzelfde ontwikkeling geven (maar qua niveau wél kunnen verschillen) én realistisch worden geacht, worden gemiddeld. In het algemeen is vrij sterk rekening gehouden met de uitkomsten van de gemeentelijke enquête (voor de 60 responderende gemeenten). Dit vanuit de overweging dat deze gemeenten een goed zicht hebben op hoe de woningbouw zich in hun gemeente gaat ontwikkelen, mede doordat ze direct met hun beleid proberen bij te dragen aan de verwezenlijking van deze plannen. Daarnaast is expliciet gekeken naar de verwachtingen van de provinciale deskundigen van het IPO. Zij hebben voor de gemeenten van hun provincies verwachtingen opgegeven en deze zijn meegenomen bij de bepaling van de verwachte netto

woningbouw. De provincies houden bij het opstellen van de opgaven van de woningbouwplannen rekening met regionale ontwikkelingen in de (demografische) behoefte aan woningen. In het algemeen is bij een verschil in inzicht gekozen voor een middeling van de gemeentelijke en provinciale opgave.

Voor 2015 is voor de prognose de waargenomen woningbouw via de BAG registratie als uitgangspunt genomen. Daarnaast zijn gegevens van het CBS over de woningbouwvergunningen in het laatste waarnemingsjaar gebruikt om een schatting te maken van de woningbouw in de eerste prognosejaren. Hoewel (lang) niet alle woningbouwvergunningen één of twee jaar later resulteren in woningen, geeft dit aantal wel een indicatie van het (maximaal) aantal woningen dat zal worden gebouwd. Daarnaast is gekeken naar waargenomen (en verwachte) trends in de binnenlandse en buitenlandse migratie. Dit geldt vooral voor de grotere gemeenten; in paragraaf 5 wordt hier nader op ingegaan.

Tussen 2016 en 2030 worden expliciete veronderstellingen over de netto groei van de woningvoorraad voor elke gemeente opgesteld. Voor de lange termijn (2030–2040) is de woningbouw erg onzeker, vanwege de samenhang met economische conjunctuur, mogelijke beleidswijzigingen en andere onzekere trends. Gezien deze onzekerheid wordt in de regionale prognose voor de lange termijn de nationale autonome huishoudensontwikkeling als uitgangspunt genomen. Dit is gedaan door de gemeentelijke cijfers tot 2030 trendmatig naar de toekomst te extrapoleren, waarbij de nationale toename van het aantal huishoudens volgens de CBS Huishoudensprognose 2015 als ‘rand’ is gehanteerd. Dat wil zeggen, dat de sommatie van de woningbouw over alle gemeenten in de periode vanaf 2030 overeenkomt met de nationale huishoudensgroei.

De cijfers over de woningbouwveronderstellingen (op COROP- en provincieniveau) kunnen als open-datatabellen worden gedownload, via de PBL thema-site (<http://www.pbl.nl/themasites/regionale-bevolkingsprognose>) of via de CBS-databank StatLine (<http://statline.cbs.nl/statweb>)

Overigens maken diverse andere prognoses op regionaal niveau ook gebruik van woningbouwveronderstellingen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het model GBpro van het bureau Pronexus, waarmee diverse gemeenten hun prognose opstellen. In de landdekkende PRIMOS-prognose, opgesteld door het bureau ABF Research, wordt ook gebruik gemaakt van de verwachtingen die door de provincies zijn aangeleverd. Hierdoor lijken de woningbouwveronderstellingen van beide regionale prognoses in grote lijnen op elkaar.

4. Woningbouwveronderstellingen op nationaal niveau

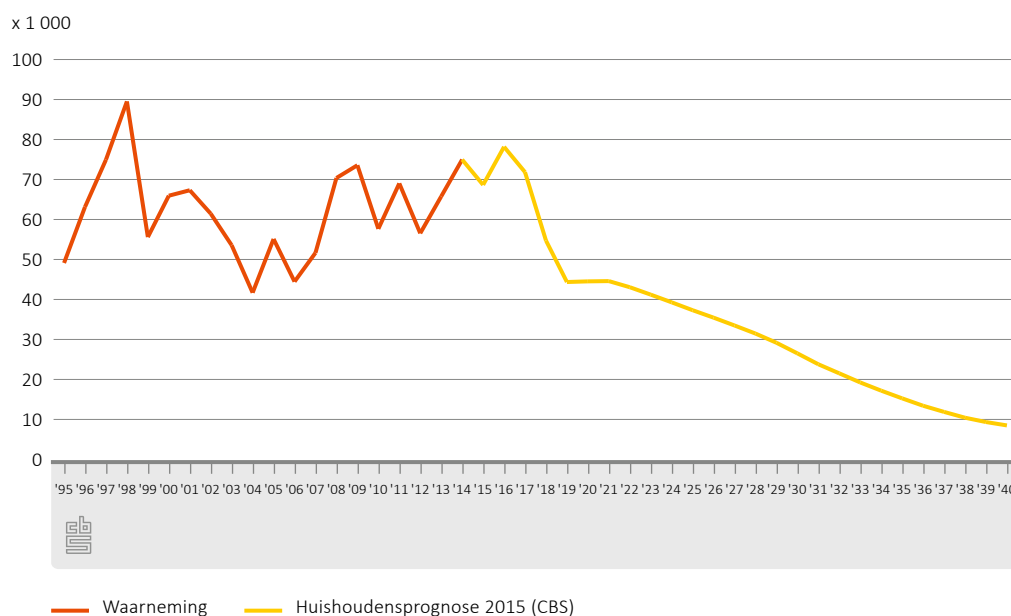
In het algemeen bestaat er een duidelijke samenhang tussen de toename van het aantal huishoudens en de groei van de woningvoorraad. Om deze reden wordt in deze paragraaf eerst gekeken naar de verwachte ontwikkeling van het aantal huishoudens. Vervolgens wordt de waargenomen trend in de woningbouw behandeld. Ten slotte worden de gekozen woningbouwveronderstellingen op nationaal niveau gepresenteerd.

4.1 Trends in het aantal huishoudens

De netto groei van de woningvoorraad dient grosso modo de ontwikkeling van het aantal huishoudens te weerspiegelen: de jaarlijkse toename van het aantal huishoudens geeft namelijk een indicatie van de uitbreidingsbehoefte van de woningvoorraad. Grafiek 4.1.1 toont de ontwikkeling van de jaarlijkse groei van het aantal huishoudens vanaf 1995. In het eerste decennium van deze eeuw nam de jaarlijkse groei eerst sterk af, in lijn van de daling van de bevolkingsgroei als gevolg van een emigratieoverschot. Vanaf 2006 nam de jaarlijkse groei echter weer toe, mede gestimuleerd door een immigratieoverschot. In de afgelopen vijf jaar schommelde de jaarlijkse groei van het aantal huishoudens beduidend, waarbij recent de sterke stijging van het buitenlands migratiesaldo leidde tot een opleving in de huishoudensgroei.

De CBS Huishoudensprognose 2015–2060 (Van Duin et al., 2016) laat voor de periode 2015–2017 een sterke huishoudensgroei zien van rond 70 duizend per jaar. Dit hoge niveau houdt mede verband met de extra asielmigratie in de komende jaren als gevolg van de oorlog in Syrië. Daarna wordt, samenhangend met sterke daling van de asielmigratie, een snelle afname van het aantal huishoudens voorzien naar zo'n 40 duizend per jaar in 2020, waarna de groei geleidelijk terugloopt naar ongeveer 10 duizend per jaar in 2040. Op basis van deze cijfers kan een indruk worden verkregen van de uitbreidingsbehoefte van de woningvoorraad in de komende decennia. Indien de actuele woningbouw (tijdelijk) achterblijft bij de uitbreidingsbehoefte, dan kan dit op regionaal niveau leiden tot een extra druk op de woningmarkt, tenzij deze extra behoefte wordt ingevuld door al bestaande leegstand, of door het huisvesten van meerdere huishoudens in één woning, bijvoorbeeld alleenstaande jongeren die een woning delen.

4.1.1 Huishoudensgroei¹⁾



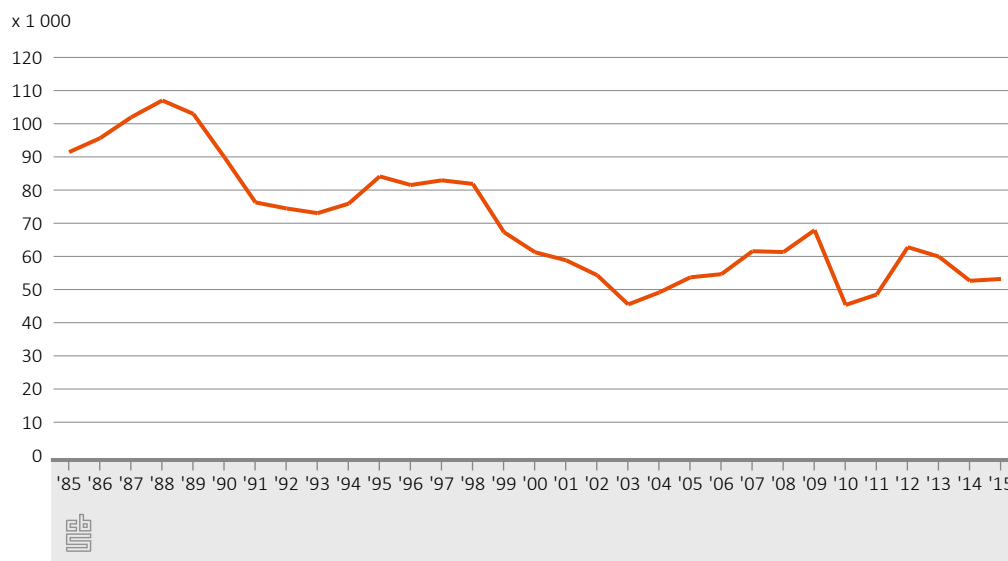
Bron: CBS.

¹⁾ Het cijfer voor 2014 is berekend als het gemiddelde van 2013 en 2015. Het groeicijfer van 2014 vertoont namelijk een trendbreuk doordat het CBS mensen in institutionele huishoudens vanaf 2014 met een nieuwe methodiek waarneemt: asielzoekers die woonachtig zijn in asielzoekerscentra en ingeschreven staan in de gemeentelijke bevolkingsregisters worden nu bij de institutionele huishoudens ingedeeld.

4.2 Waargenomen trends in de woningbouw

Eind vorige eeuw was sprake van een sterke huishoudensgroei. Dit leidde tot een forse uitbreiding van de woningvoorraad. In de periode 1985–1999 werden jaarlijks gemiddeld 85 duizend extra woningen bijgebouwd (grafiek 4.2.1). Toch was in die periode sprake van een graduele daling van de woningbouwproductie, die kan worden toegeschreven aan institutionele veranderingen, zoals veranderende rollen van Rijk, gemeenten en ontwikkelaars, en aan opstartproblemen bij de grote VINEX-locaties (Jokovi e.a., 2006). In de eerste jaren na de eeuwwisseling daalde de woningbouw in een snel tempo. Dit was min of meer de weerspiegeling van de daling van de huishoudensgroei. In de periode 2003–2009 leefde de woningbouw weer op, vooral als gevolg van de VINEX. Na 2009 wordt het beeld bepaald door de kredietcrisis. De crisis werkte met enige vertraging door in de nieuwbouw. Projecten in uitvoering werden veelal nog afgerond, maar nieuwe projecten werden niet gestart. De cijfers laten dan ook in 2010 een forse daling zien, met een netto woningbouw van rond 45 duizend. Op dezelfde wijze werkt ook de opleving van de economische groei sinds eind 2013 vertraagd door in de woningbouw. De netto woningbouw lag in 2014 en 2015 iets boven de 50 duizend, dit is maar iets hoger dan het diepterecord in 2010. Hiermee blijft de woningbouw duidelijk achter bij de huishoudensgroei die gemiddeld voor deze jaren op ruim 70 duizend ligt. Dit impliceert een krapper worden van de woningmarkt.

4.2.1 Netto groei woningvoorraad¹⁾



Bron: CBS.

¹⁾ Voor de jaren 2012 en 2013 is een schatting gehanteerd; door de overgang op de BAG vertoonden de tijdreeksen enkele jaren een uitschieter naar boven die geen verband hield met woningbouw, maar met administratieve correcties.

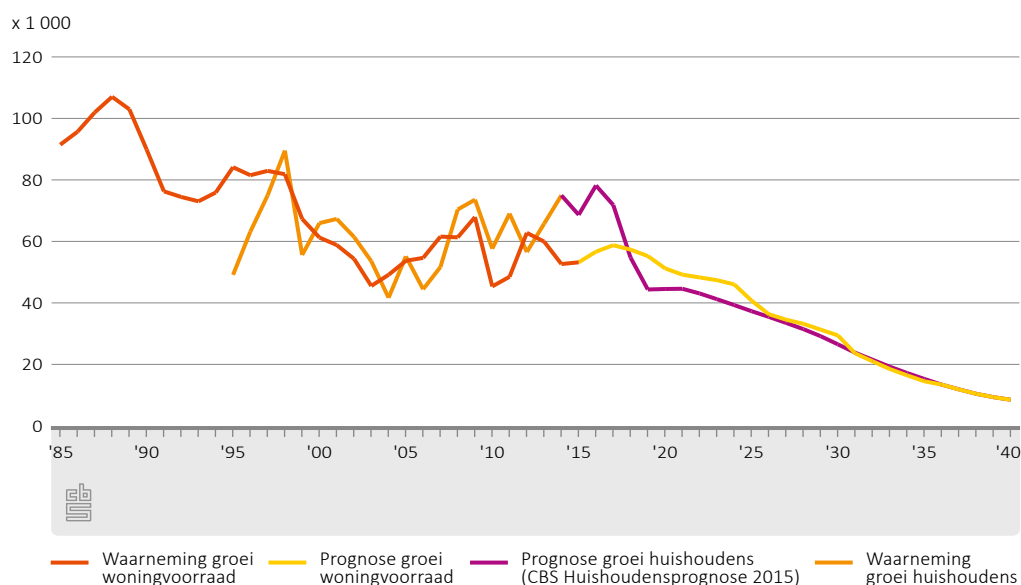
4.3 Woningbouwveronderstellingen

Bij het opstellen van de nationale woningbouwveronderstellingen speelt de verwachte huishoudensgroei volgens de CBS Huishoudensprognose 2015–2060 een grote rol. Toch sporen de woningbouwveronderstellingen over de netto groei van de woningvoorraad niet één-op-één met de jaarlijkse huishoudensgroei, aangezien de woningproductie ook wordt beïnvloed door factoren als asielmigratie, economische conjunctuur en het beleid. In de regionale prognose wordt verondersteld dat de komende jaren de spanning op de woningmarkt (nog) verder oploopt, enerzijds door het nog steeds relatief lage niveau van de woningbouw, anderzijds door de hoge huishoudensgroei als gevolg van de (uitzonderlijk)

hoge asielmigratie. Vanaf 2018 verwacht het CBS een snelle daling van de huishoudensgroei en vanaf 2020 een geleidelijke daling, waardoor de achterstand in de woningbouw kan worden ingelopen. Dit betekent dat in de regionale prognose impliciet wordt verondersteld dat de extra huishoudens tijdelijke huisvestingsoplossingen vinden, zolang het aantal huishoudens het aantal woningen overschrijdt. Te denken valt aan speciale (studenten) huisvesting, zoals containerwoningen en woonboten, en tijdelijke huisvesting in gebouwen die niet als woningen geregistreerd staan. Daarnaast kunnen meerdere huishoudens op één adres gaan wonen. Ten slotte kan de bestaande leegstand worden opgevuld.

Grafiek 4.3.1 laat zien wat dit in kwantitatief opzicht betekent. Voor de korte termijn, tot 2020, wordt uitgegaan van een bescheiden opleving van de woningbouw met een jaarlijks gemiddelde van circa 55 duizend (netto) toevoegingen. Doordat in 2016 en 2017 een sterke groei van het aantal huishoudens wordt verwacht, betekent dit dat het verschil tussen het aantal woningen en het aantal huishoudens de komende jaren verder toeneemt. Vanaf 2018 neemt de huishoudensgroei sterk af en komt de woningbouw iets boven de huishoudensgroei te liggen. Ondanks een graduele daling van de netto woningproductie naar rond 30 duizend in 2030, wordt de in de eerste prognosejaren opgelopen achterstand van het aantal woningen geleidelijk ingehaald. Na 2030 zal de jaarlijkse toename van de woningvoorraad gelijke tred houden met de jaarlijkse groei van het aantal huishoudens. Gezien de geleidelijke daling van de huishoudensgroei daalt ook de (netto) woningproductie tot een niveau van rond 10 duizend woningen in 2039.

4.3.1 Groei van aantal huishoudens en woningvoorraad¹⁾



Bron: CBS.

¹⁾ Voor de jaren 2012 en 2013 is een schatting gehanteerd; door de overgang op de BAG vertoonde de tijdreeks enkele jaren een uitschieter naar boven die geen verband hield met woningbouw, maar met administratieve correcties.

5. Woningbouwveronderstellingen op gemeentelijk niveau

In paragraaf 2 is al aan de orde gekomen dat opgaven van woningbouwplannen door gemeentelijke en provinciale deskundigen een belangrijke rol spelen bij de keuze voor de specifieke gemeentelijke woningbouwveronderstellingen. In deze paragraaf wordt eerst

ingegaan op twee aspecten die naast deze opgaven een belangrijke rol hebben gespeeld bij het opstellen van de gemeentelijke woningbouwveronderstellingen. In dit kader wordt ingegaan op de toets van de woningbouwveronderstellingen aan de beschikbare ruimte voor woningbouw. Vervolgens wordt ingegaan op één van de meest opvallend trends in de demografie van de afgelopen jaren, te weten de sterke stijging van het aantal asielzoekers. Aangezien dit extra vraag naar woningen kan betekenen, wordt nader bekeken of hiermee expliciet rekening moet worden gehouden.

In het vervolg wordt eerst ingegaan op de vergelijking tussen de woningbouw in de grote gemeenten (100 duizend of meer inwoners) en de overige gemeenten. Vervolgens wordt ingegaan op de vier grote steden, waarbij de (korte-afstands)migratie met hun belangrijkste overloopgemeente centraal staat. Ten slotte worden de woningbouwveronderstellingen van de tien grootste gemeenten vergeleken.

5.1 Toets woningbouwveronderstellingen aan beschikbare ruimte

De woningbouwveronderstellingen zijn op gemeentelijk niveau getoetst aan de beschikbare ruimte voor woningbouw. Deze ruimte is voor de scenariostudie WLO (CPB en PBL, 2015b) bepaald op grond van de transformatiemogelijkheden van het bestaande ruimtegebruik naar woningbouw, de geldende restricties (beperkingen vanuit het ruimtelijk beleid), en de dichtheid van nieuw te ontwikkelen woningen. Voor gridcellen van 1 ha is het bestaande ruimtegebruik in kaart gebracht. Per type ruimtegebruik is een veronderstelling gedaan over het deel van de ruimte dat in principe in woongebied kan worden omgezet, variërend van 0 procent (water) via 10 procent (bedrijventerreinen) tot 100 procent (grondgebonden landbouw). Vervolgens is gekeken of woningbouw hier ook toegestaan is, rekening houdend met de geldende regels over natuurbeleid, veiligheid/gezondheid en landschapsbescherming. Ten slotte is per gridcel een maximale woningdichtheid vastgesteld op basis van dichtheden in de omgeving. Door deze gegevens met elkaar te combineren, valt een maximaal woningaantal te bepalen per gridcel. De berekening is gedetailleerder beschreven in CPB en PBL (2015b). Voor de prognose zijn de woningbouwveronderstellingen op gemeenteniveau hieraan getoetst. Slechts voor Den Haag en Haarlem komen de woningbouwveronderstellingen hoger uit dan de beschikbare ruimte voor woningbouw. Desondanks is ervoor gekozen om de woningbouwveronderstellingen niet naar beneden aan te passen, gezien de sterke vraag naar woonruimte in deze twee gemeenten. Dit betekent dat in de praktijk meer druk kan komen te liggen op de transformatiemogelijkheden, of dat in hogere dichtheden gebouwd kan worden dan nu lokaal gebruikelijk is.

5.2 Effect van asielmigratie op de woningbouw

Nederland is de afgelopen jaren geconfronteerd met een grote stroom asielzoekers. Bij het opstellen van de PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016–2040 was een belangrijke vraag in hoeverre deze asielmigratie effecten heeft op diverse veronderstellingen, waaronder de woningbouwveronderstellingen. Hieronder wordt in een kort bestek ingegaan op het verwachte effect van asielmigratie op de woningbouw.

De komst van asielzoekers naar Europa begon in de jaren tachtig en bereikte een eerste hoogtepunt in het begin van de jaren negentig, als gevolg van de bloedige burgeroorlogen tijdens het uiteenvallen van Joegoslavië. Als reactie kwam een strikter overheidsbeleid met de bedoeling de instroom van asielzoekers te beperken. Nederland kende in vergelijking met

de andere lidstaten in Noordwest-Europa een strenger asielbeleid en daardoor een geringere instroom. De laatste jaren stijgt het aantal asielzoekers echter snel als gevolg van conflicten in Syrië en Eritrea. Sinds 2013 is het aantal vluchtelingen dat naar Europa komt sterk gestegen. Ook in Nederland is het aantal asielzoekers de laatste jaren sterk gestegen, naar schatting tot 46 duizend in 2015 (Van Duin et al., 2015). In hoeverre dit leidt tot asielmigratie hangt af van drie factoren: het toekenningspercentage (rond 70 procent), de vertraging tussen het indienen van een asielverzoek en het moment van bijschrijving in het bevolkingsregister (rond een half jaar) en de mate waarin gezinsleden naar Nederland reizen (de nareizigers). In de CBS Kernprognose 2015–2060 (Van Duin et al., 2015) wordt verondersteld dat het aantal asielmigranten piekt in 2016 en 2017 (respectievelijk met 70 duizend en 60 duizend) en daarna weer snel daalt naar een structureel niveau van 8 duizend vanaf 2023.

De asielmigratie leidt op de korte termijn tot extra bevolkingsgroei en een extra toename van het aantal huishoudens. Met name de immigratiestromen naar specifieke gemeenten, met een asielzoekerscentrum (AZC), worden voor de korte termijn extra verhoogd, in lijn met de verhoogde nationale immigratie in de CBS Kernprognose 2015–2060. Echter een groot deel van de asielmigranten vertrekt via binnenlandse migratie weer uit deze gemeenten. Een voorbeeld is Vlagwedde, waar zowel de immigratie als het binnenlandse vertrek de laatste jaren sterk is opgelopen. In de regionale prognose wordt om deze reden ook uitgegaan van een verband tussen immigratie en binnenlands vertrek. Daarnaast is nog niet bekend in hoeverre asielmigranten in de toekomst weer terugkeren naar het land van herkomst. Het CBS had ten tijde van het opstellen van de regionale prognose nog weinig informatie over de gemeenten waar asielmigranten uiteindelijk (via binnenlandse migratie) terechtkomen. Dit maakt het moeilijk om op gemeentelijk niveau de extra vraag naar woonruimte door asielzoekers in de woningbouwveronderstellingen mee te nemen.

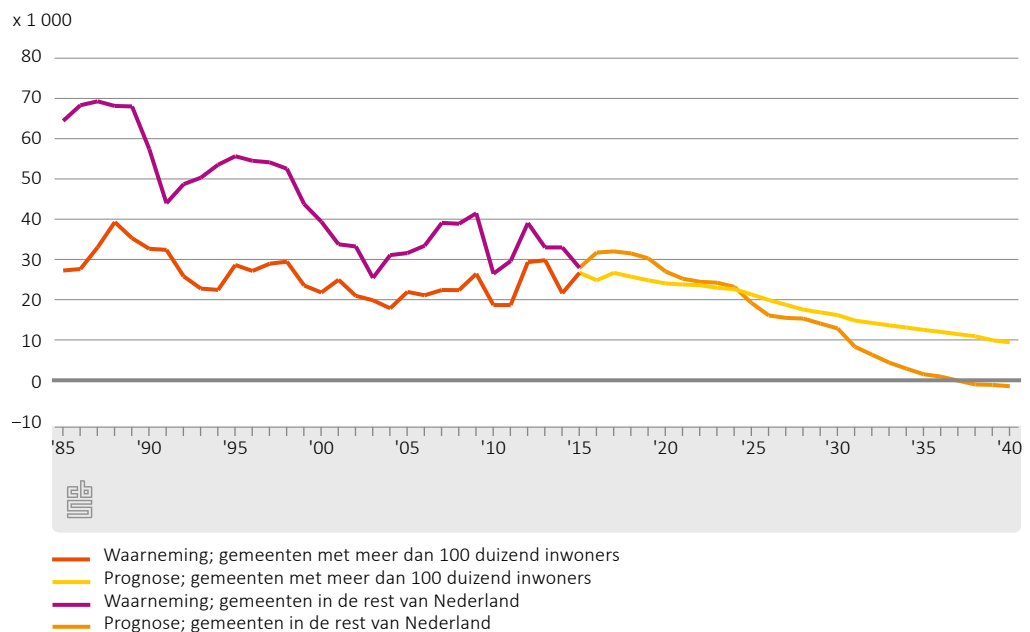
Vooraf vorig jaar worstelden diverse gemeenten met de vraag hoe het bouwproces van woningen te versnellen voor de huisvesting van asielzoekers. Nu de asielstroom recent weer sterk is teruggevallen, lijkt het probleem van de huisvesting van asielzoekers minder prangend. De gemeenten krijgen elk half jaar van het Rijk een taakstelling opgelegd voor het aantal te huisvesten vergunninghouders. Op basis daarvan koppelt het COA de vergunninghouder aan een gemeente, die gemeente dient passende woonruimte te zoeken. Naar verwachting wordt een gedeelte van de vergunninghouders in niet zelfstandige woonruimte (kamers), containerwoningen en getransformeerde instellingen gehuisvest. Zo wordt de Bijlmerbajes in Amsterdam omgebouwd tot asielzoekerscentrum voor naar verwachting ruim duizend asielzoekers. Als gebouwen die geen woonfunctie hebben, zoals gevangenissen, worden getransformeerd tot kamers met woonfunctie, dan leidt dat in de CBS-statistiek tot een toename van de woningvoorraad. Voor de toekomst is er nu nog te weinig houvast hoe dit deze transformatie in de praktijk zal verlopen, zowel op nationaal niveau als op regionaal niveau. Gezien het bovenstaande is ervoor gekozen om in de woningbouwveronderstellingen niet expliciet rekening te houden met de asielmigratie. Het is echter wel mogelijk dat gemeenten en provincies bij de opgave van bouwplannen al rekening hebben gehouden met de extra woningbouw vanwege asielmigratie.

5.3 Veronderstellingen over de woningbouw in grote gemeenten versus de rest van Nederland.

In de afgelopen decennia was er veel vraag naar nieuwbouwwoningen. In bijna alle regio's was de vraag veel hoger dan het aanbod. Het gevolg was dat nieuwbouwprojecten bijna altijd

verkocht of verhuurd werden. Nieuwbouw betekende voor een gemeente dus in principe groei van het aantal huishoudens. De omvang en locatie van de woningbouw werd grotendeels bepaald door het ruimtelijke-orderings-beleid van de gemeente. Dit betekende dat vrijwel overal in Nederland werd gebouwd, maar dat het niveau van de woningbouw kon verschillen onder invloed van het gemeentelijk beleid. Hierbij valt een duidelijk verschil waar te nemen tussen de woningbouw in de grote steden en de kleinere gemeenten. Het beleid aan het einde van vorige eeuw stond deels nog in het teken van het groeikernenbeleid, waarbij getracht werd de verwachte bevolkingsgroei in de grote gemeenten af te remmen door het te kanaliseren naar omliggende gemeenten, in het bijzonder naar de groeikernen die door het beleid waren aangewezen (Van Dam en Hofman, 2015). Grafiek 5.3.1 laat zien dat tot de eeuwwisseling de uitbreiding van de woningvoorraad in grote gemeenten (met meer dan 100 duizend inwoners op 1 januari 2014) beduidend kleiner was dan in de rest van Nederland. Wel nam het verschil in woningbouw tussen de grote gemeenten en de rest van Nederland in een snel tempo af. De woningbouw in de grote gemeenten schommelt sinds 1990 ongeveer tussen de 20 duizend en 30 duizend woningen per jaar. De woningbouw in de rest van Nederland is de afgelopen 25 jaar echter ruimschoots gehalveerd van rond 70 duizend naar rond 30 duizend woningen.

5.3.1 Netto woningbouw in de gemeenten met meer dan 100 duizend inwoners en in de rest van Nederland¹⁾



¹⁾ Voor de jaren 2012 en 2013 is een schatting gehanteerd; door de overgang op de BAG vertoonden de tijdreeksen enkele jaren een uitschieter naar boven die geen verband hield met woningbouw, maar met administratieve correcties.

De toename van het inwonertal van de grote gemeenten is na de eeuwwisseling niet alleen structureel van aard, maar de laatste jaren ook duidelijk sterker dan de bevolkingsgroei in de rest van het land. Deze sterkere groei wordt onder meer in verband gebracht met agglomeratievoordelen voor bedrijven en bewoners (De Groot e.a. 2010, Vermeulen e.a. 2016), de aantrekkingskracht van de stedelijke opleiding- en arbeidsmarkt voor jongeren en de recente bouw van ruime woningen in relatief groene omgevingen in de Vinexwijken (PBL, 2015). Voor de prognose is verondersteld dat deze sterke groei doorzet, in lijn met wat de meeste auteurs voor de korte en middellange termijn verwachten. Groei op de wat langere termijn, zeg na 2030, is niet zeker (PBL, 2015, CPB en PBL 2015a, Vermeulen e.a. 2016).

In de regionale prognose worden de lange-termijntrends uit het verleden min of meer lineair naar de toekomst doorgetrokken. De woningbouw in de gemeenten met meer dan 100 duizend inwoners vertoont tot 2025 een vrijwel stabiele lijn en daarna een lichte daling, gezien de nationale daling van de huishoudensgroei. Voor de periode tot 2025 geldt dat de woningbouwveronderstellingen zijn afgeleid uit de woningbouwplannen die van de betreffende gemeenten en provincies zijn ontvangen. Voor de periode hierna is verondersteld dat de mate van daling van de woningbouw bij de grote gemeenten beduidend lager uitkomt dan de daling van de huishoudensgroei. Volgens de CBS Huishoudensprognose is de huishoudensgroei in 2030 rond 30 procent lager dan in 2025. De veronderstelde woningbouw ligt in de grote gemeenten in 2030 rond 20 procent lager dan in 2025. In 2040 is de huishoudensgroei volgens het CBS nog maar een derde van de groei in 2030, de veronderstelde woningbouw in de grote gemeenten bedraagt 2040 zo'n twee derde van die in 2030. In absolute aantallen betekent dit dat de veronderstelde woningbouw in de grote gemeenten tussen 2015 en 2025 rond 25 duizend per jaar bedraagt. Daarna daalt de woningbouw in een rustig tempo naar rond 10 duizend in 2040.

Bij de groep overige gemeenten (minder dan 100 duizend inwoners) wordt de vrij sterk dalende trend van de afgelopen decennia in de toekomst doorgetrokken. Hierbij geldt dat voor de periode tot 2025 de woningbouwveronderstellingen zijn afgeleid uit de woningbouwplannen die zijn ontvangen van de provincies en een klein aantal gemeenten. Voor de periode tussen 2025 en 2030 is vervolgens verondersteld dat de woningbouw ongeveer in dezelfde mate afneemt als de huishoudensgroei volgens de CBS Huishoudensprognose. Voor de periode tussen 2030 en 2040 is de woningbouw afgeleid uit het verschil tussen de nationale huishoudensgroei en de som van de woningbouw in de gemeenten met meer dan 100 duizend inwoners. Dit verschil is proportioneel toegekend aan de afzonderlijke overige gemeenten op basis van hun aandeel in de totale woningbouw in deze groep gemeenten in 2030. Voor de gemeente Delfzijl, dat de laatste tien jaar al een sterke bevolkingskrimp heeft gekend, is hierbij een uitzondering gemaakt. De netto jaarlijkse sloop van rond 100 woningen per jaar in de periode tot 2030 is ook voor de periode hierna verondersteld. In absolute aantallen betekent dit voor de veronderstelde woningbouw in de groep overige gemeenten dat na een licht herstel tot iets boven de 30 duizend woningen per jaar in de periode tot 2020, de woningbouw weer sterk gaat dalen naar een netto woningbouw van rond 15 duizend in 2030, en daarna verder gaat dalen naar nul.

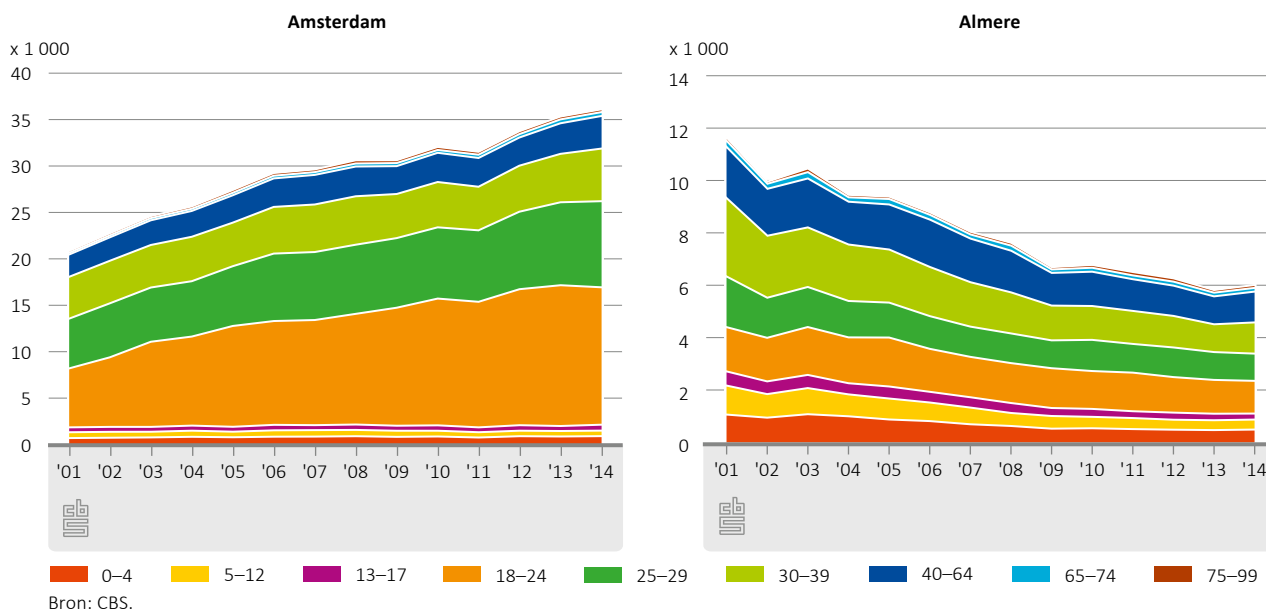
5.4 Amsterdam en Almere

De noordvleugel van de Randstad is een complexe casus wat betreft de wisselwerking tussen huishoudensgroei en woningbouw. Traditioneel fungeert Almere als overloopgebied om de huishoudensgroei in de regio Amsterdam op te vangen, door de creatie van (suburbane) woonmilieus gericht op jonge gezinnen. In 2013 is de 'schaalsprong' neergelegd in de Rijksstructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer, met een hoog ambitieniveau van onder meer 60 duizend nieuwe woningen tot 2040, een groei van 80 procent. Tegenwoordig wordt echter uitgegaan van een organische ontwikkeling met een gefaseerde, adaptieve aanpak zonder vaststaand eindbeeld en vaste einddatum (Roelofsen, 2015). Amsterdam onderkent in haar structuurvisie 2040 (Gemeente Amsterdam, 2011) een blijvende aantrekkingskracht van het grootstedelijke milieu en gaat voor de hoofdstad uit van een uitbreidingsbehoefte van 70 duizend woningen tot 2040, een uitbreiding van rond 20 procent.

Bij dergelijke grote uitbreidingen kan de invloed van woningbouwveronderstellingen een serieuze factor worden in de uitkomsten van de prognose. Het is daarbij nuttig om ook andere indicatoren dan de provinciale en gemeentelijke opgaven van (nieuw)bouwplannen te betrekken in de keuze voor woningbouwveronderstellingen voor beide gemeenten, te meer omdat er veel interactie tussen beide gemeenten bestaat. In dit kader wordt de binnenlandse migratie onder de loep genomen, aangezien de vestiging en het saldo binnenlandse migratie een belangrijke factor vormt achter de huishoudensgroei, en dus ook voor de behoefte aan nieuwe woningen. Omgekeerd heeft woningbouw weer invloed op de binnenlandse migratie. Het is dus lastig oorzaak en gevolg precies te achterhalen.

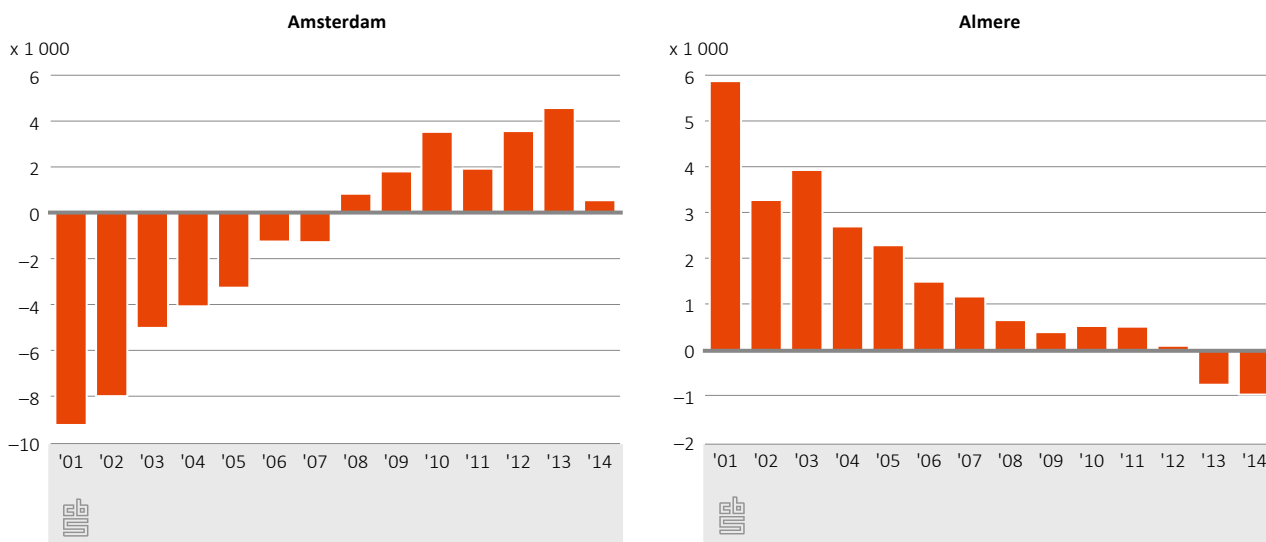
De vestiging in Amsterdam vertoont de laatste vijftien jaar een sterk stijgende trend: van rond 20 duizend in 2001 naar rond 35 duizend in 2014 (grafiek 5.4.1). Opvallend is de sterke stijging van de vestiging van jongeren tussen 18 en 24 jaar. De economische crisis heeft kennelijk geen (negatieve) invloed gehad op de stijgende trend. De migratie naar Almere toont daarentegen een sterk dalende trend. Tussen 2001 en 2014 daalde deze migratie van circa 11,5 duizend per jaar tot nog geen 6 duizend per jaar. Vooral bij de leeftijdsgroepen tussen 25 en 39 jaar is de daling sterk. Deze groep bestaat vooral uit jonge gezinnen die op zoek zijn naar een suburbaan woonmilieu, de traditionele basis voor groei van Almere. De migratie vanuit Amsterdam, van oudsher de belangrijkste donorgemeente, is in dezelfde periode zelfs meer dan gehalveerd. Deze daling zette al vóór de crisis in, en is vermoedelijk structureel van aard, mede omdat deze tendens ook in andere groeikernen zichtbaar is (Van Dam en Hofman, 2015). Het binnenlands migratiesaldo van Amsterdam is omgeslagen van zo'n 9 duizend negatief in 2001 naar ongeveer 4 duizend positief in 2013 (grafiek 5.4.2). De ontwikkeling van het migratiesaldo in Almere ging juist in omgekeerde richting. Dit alles betekent dat de factor binnenlandse migratie in Amsterdam leidt tot een groeiende vraag naar woningen, terwijl het in Almere juist leidt tot een krimpende vraag.

5.4.1 Binnenlandse vestiging naar leeftijd



In hoeverre stroken deze contrasterende trends in de migratie voor Amsterdam en Almere met de woningbouw? Grafiek 5.4.3 schetst de ontwikkeling van de nieuwbouw en het aantal bouwvergunningen in Amsterdam en Almere in de periode 1990–2015. Sinds 2004 is de

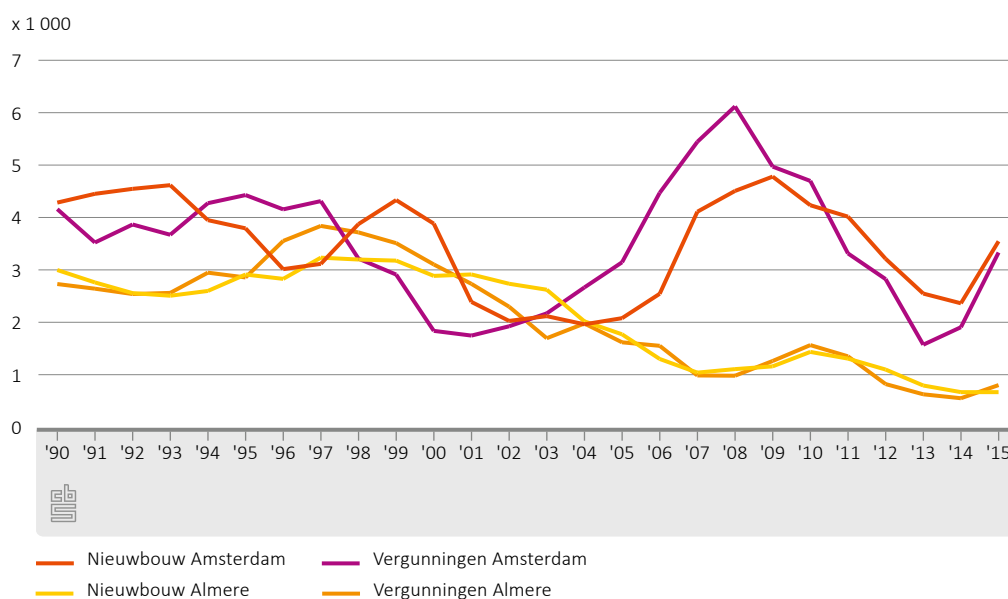
5.4.2 Binnenlands migratiesaldo



Bron: CBS.

realisatie van de nieuwbouw in Almere gestaag aan het dalen. De daling begon al vóór het uitbreken van de crisis in 2008. De laatste tien jaar ligt de woningbouw op een gemiddeld niveau van slechts duizend woningen per jaar. De plannen voor een schaa sprong hebben dus geen impuls gegeven aan de woningbouw. De neergang in de woningbouw gaat gepaard met een daling van het migratiesaldo, waarbij het lastig te bepalen is wat hier oorzaak en gevolg is. In Amsterdam is de bouwproductie juist sterk gegroeid, namelijk van gemiddeld 2,2 duizend (2001–2006) naar meer dan 3 duizend woningen per jaar (2007–2015). In 2015 werd met 5 duizend woningen een record voor deze eeuw gevestigd. Daarnaast zijn in dat jaar via transformatie ook nog een paar duizend woningen aan de woningvoorraad toegevoegd. De woningbouw werkte accomoderend voor de nieuwe huishoudens, hoewel uit Van Middelkoop et al. (2015) blijkt dat de woningbouw niet toereikend is geweest om de volledige huishoudensgroei bij te benen.

5.4.3 Gereedgekomen nieuwbouw en verstrekte bouwvergunningen



Bron: CBS.

Uit verschillende bronnen komt naar voren dat Amsterdam populairder is dan Almere en dat het verschil tussen deze steden groter lijkt te worden. Indien wordt gekeken naar de huizenprijzen, dan blijkt dat Amsterdam tussen 1995 en 2007 gestegen is van de vijftiende naar de achtste plaats van de ranglijst van 52 COROP+/gebieden (ABF Calcasa WOX-HPI), terwijl Almere zakte van de 33ste naar de 39ste plaats. Het CPB en PBL (2012) maken in economische zin aannemelijk dat realisatie van de woningaantallen uit de schaa sprong Almere op andere plekken in de noordvleugel (Amsterdam, Haarlemmermeer, Utrecht, Gooi) tot netto hogere grondopbrengsten leidt. Al deze indicaties maken het aannemelijk dat Amsterdam een (veel) grotere behoefte heeft aan woningen dan Almere.

De door de gemeente Almere opgegeven woningbouw over de periode tot 2040 bedraagt ongeveer 50 duizend woningen. Voor de periode tot 2025 beoordeelt het PBL/CBS de opgave van Almere als realistisch en is de gemeentelijke opgave overgenomen in de woningbouwveronderstellingen. De nadere beschouwingen van migratie, woningprijzen en dergelijke duiden er echter op dat de woningmarkt in Amsterdam een beduidend betere uitgangspositie heeft dan die van Almere. Daarom is de woningbouwveronderstelling voor Amsterdam bepaald op rond 70 duizend woningen in de periode 2016–2030 en voor de hele periode 2016–2039 op ruim 90 duizend woningen. Voor Almere wordt de woningbouwveronderstelling bepaald op ruim 20 duizend in de periode 2016–2030 en voor de hele periode 2016–2039 op 33 duizend woningen. Jaarlijks wordt (gemiddeld) uitgegaan van een toename van 1400 woningen per jaar. In de structuurvisie Rijksstructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer van 2013 wordt echter een hogere groei van jaarlijks 2,3 duizend woningen gehanteerd. Dit aantal is gebaseerd op het beleidsvoornemen om in Almere een schaa sprong van 60 duizend woningen te realiseren. Hiervoor lijkt een kwalitatieve verandering nodig van de positie van Almere binnen de noordvleugel. Bovenstaande beschouwingen van de huidige situatie en trends geven echter geen aanwijzingen voor een dergelijke kwalitatieve omslag. Daarbij kan de recente versoepeling van de bouw mogelijkheden rond Schiphol (IenM 2016) een versterking betekenen van de concurrentie voor Almere vanuit andere suburbane gemeenten in de regio Amsterdam. Tegenwoordig gaat de gemeente Almere uit van een organische ontwikkeling met een gefaseerde aanpak.

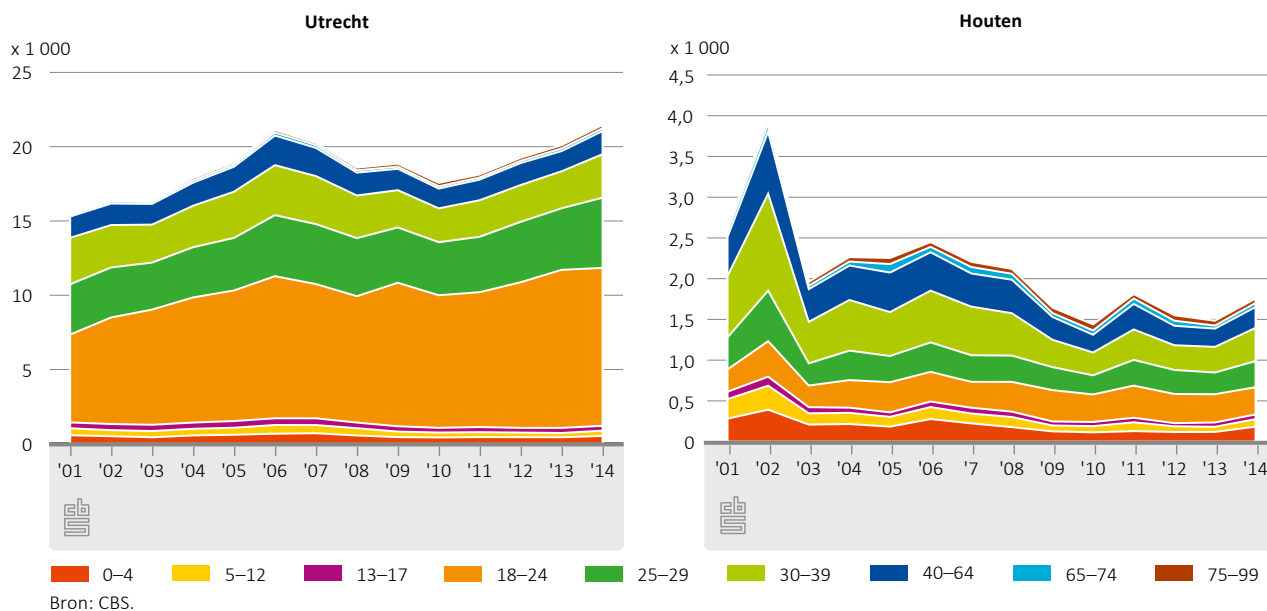
5.5 Utrecht en Houten

Utrecht is één van de snelst groeiende gemeenten van Nederland. Zo is het inwonertal van deze stad tussen 2005 en 2015 met 20 procent toegenomen, tegen 'slechts' 10 procent in Amsterdam. De binnenlandse migratie vormt een belangrijke verklaring voor de sterke groei van het inwonertal. De migratie naar Utrecht vertoont, net als bij Amsterdam, een stijgende trend, van rond 15 duizend in 2001 naar ruim 20 duizend in 2014. In tegenstelling tot Amsterdam, is de economische crisis hier wel samengegaan met een daling van de vestiging (grafiek 5.5.1). Opmerkelijk is de grote bijdrage van jongeren (18 tot 24 jaar) aan de vestiging. Deze bijdrage is ook nog gegroeid in de loop der jaren. Dit vormt een uitdrukking van de grote aantrekkingskracht van de stad Utrecht die het dankt aan de universiteit (en andere opleidingsinstituten). Het migratiesaldo kende een stijgende lijn in de eerste helft van de 21e eeuw, maar in de jaren van de economische crisis zakte het beduidend in (grafiek 5.5.2). De laatste jaren laat het migratiesaldo weer een stijgende lijn zien, ondanks een lichte terugval in 2014.

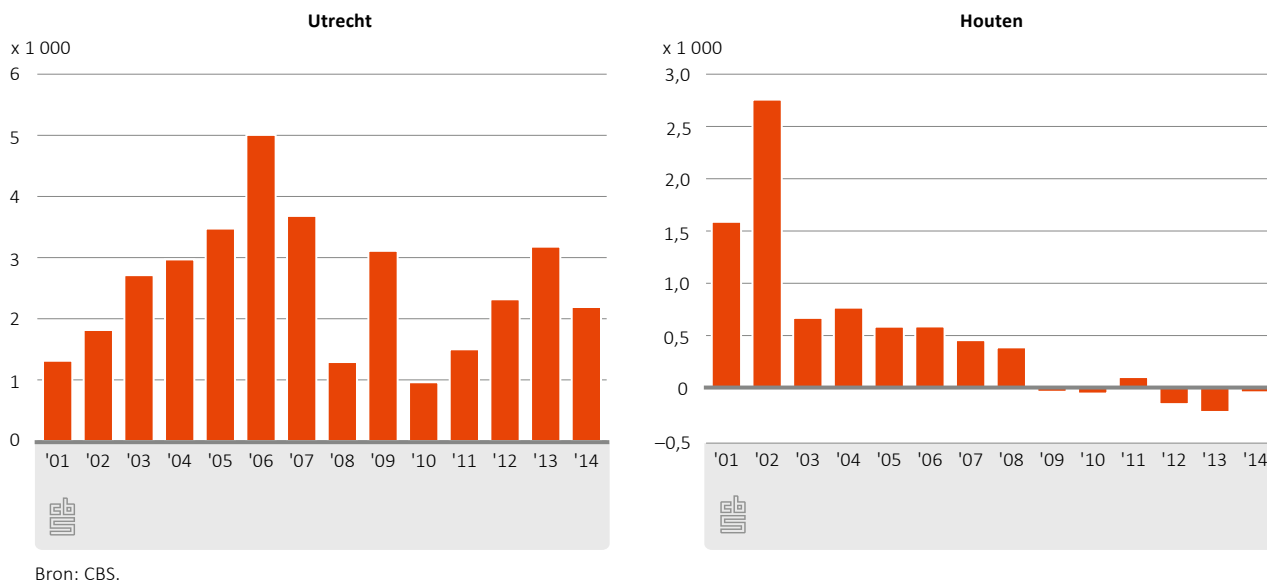
Houten kan worden aangemerkt als de belangrijkste overloopgemeente van Utrecht. Vooral rond de eeuwwisseling ontving deze plaats veel nieuwe bewoners, ten koste van Utrecht.

Later zette een gestage daling van de vestiging in, in tien jaar van rond 2,5 duizend naar 1,5 duizend. Dit is een indicatie dat Houten de laatste jaren geen belangrijke rol meer speelt als groeikern en donorgemeente voor Utrecht. Dit wordt weerspiegeld in het saldo van de binnenlandse migratie. Dit was vlak na de eeuwwisseling nog aanzienlijk, maar is de laatste jaren vrijwel nul. De bevolkingsontwikkeling van groeikern Houten staat tegenwoordig vrijwel los van de stad Utrecht.

5.5.1 Binnenlandse vestiging naar leeftijd



5.5.2 Binnenlands migratiesaldo



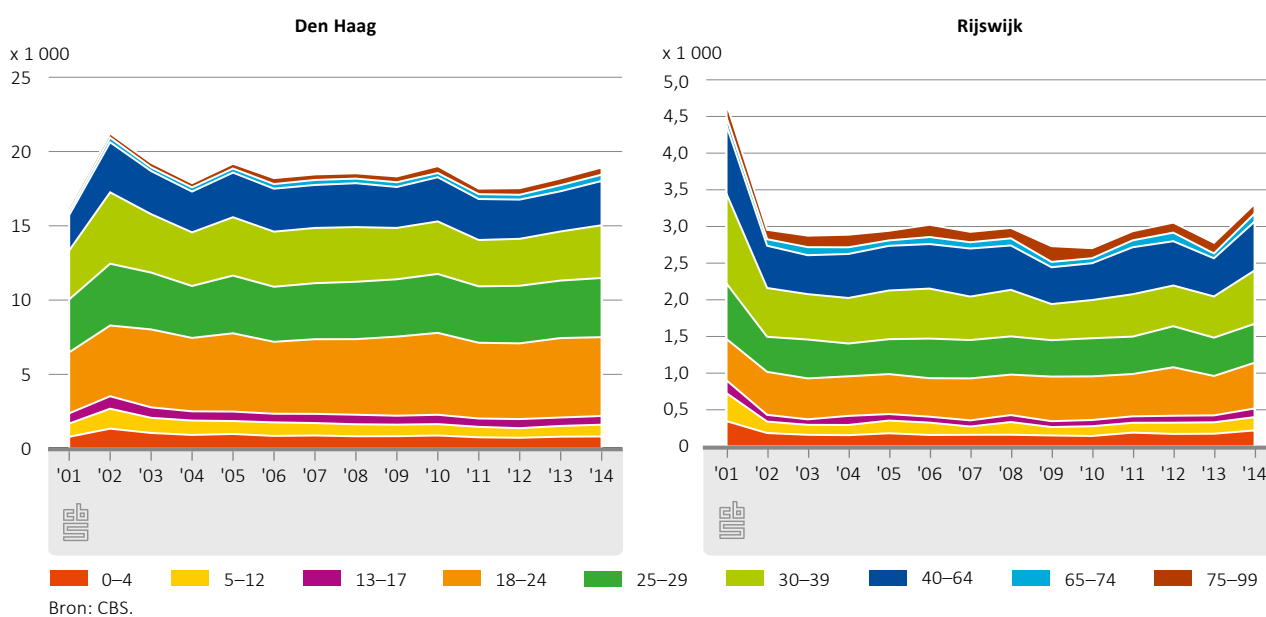
Het valt te verwachten dat de vestiging in Utrecht op een hoog niveau zal blijven, mede gezien de blijvende aantrekkingskracht van de universiteit op jongeren. Aangezien de groeikernen rond Utrecht geen belangrijke factor lijken bij het vertrek uit Utrecht, lijkt een sterke stijging van het vertrek als gevolg van suburbanisatie minder waarschijnlijk. In het licht

van deze overwegingen en de bouwopgaven van de gemeente en de provincie is de woningbouwveronderstelling van Utrecht in de periode 2016–2030 bepaald op rond 35 duizend. Voor de hele periode 2016–2039 wordt een uitbreiding van de woningvoorraad met rond 50 duizend woningen verondersteld.

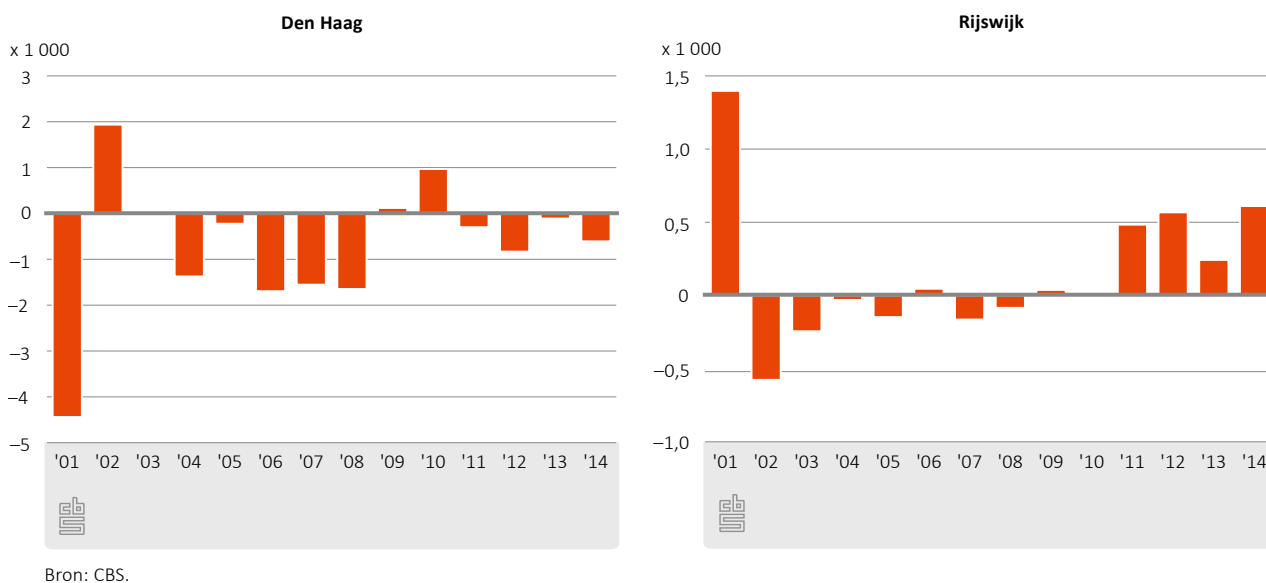
5.6 Den Haag en Rijswijk

De zuidvleugel van de Randstad heeft een minder sterke aantrekkingskracht op jongeren dan de noordvleugel. Dit komt duidelijk tot uitdrukking in het binnenlands migratieverkeer. De vestiging in Den Haag is al geruime tijd min of meer stabiel (grafiek 5.6.1), ondanks een lichte stijging in de laatste paar jaar, en de bijdrage van jongeren (18 tot 24 jaar) aan de vestiging is

5.6.1 Binnenlandse vestiging naar leeftijd



5.6.2 Binnenlands migratiesaldo



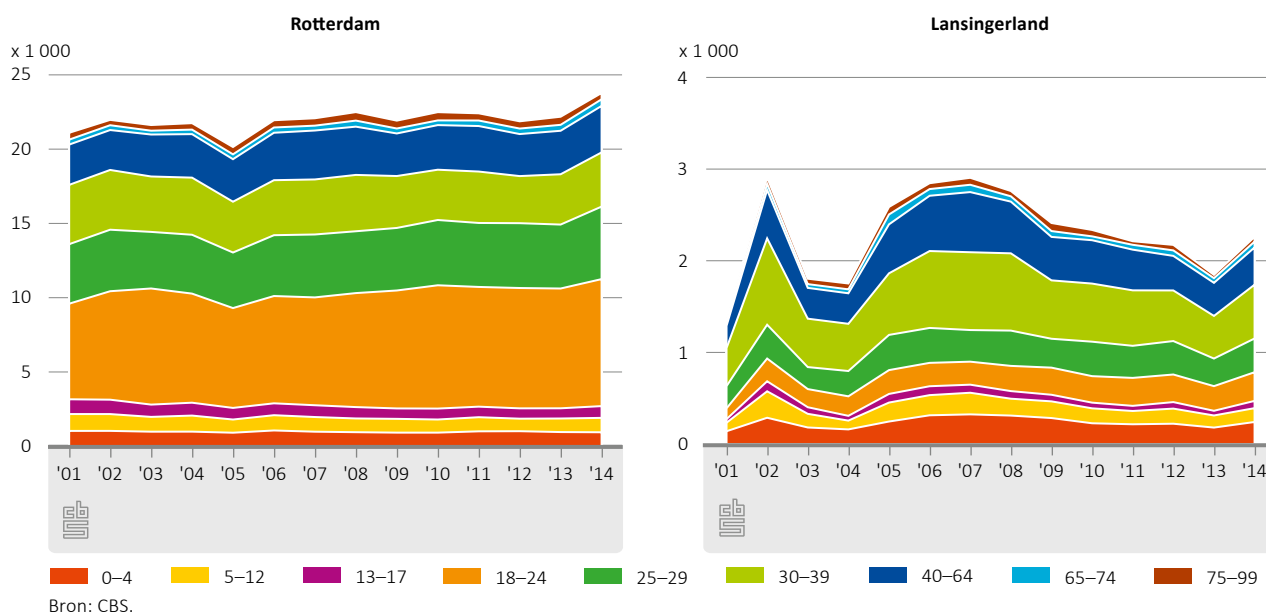
veel geringer dan in Utrecht of Amsterdam. Deze ontwikkeling staat in duidelijk contrast met Amsterdam en Utrecht, waar de vestiging van jongeren juist in de afgelopen vijftien jaar steeg. Het migratiesaldo van Den Haag schommelt de laatste jaren rond nul (grafiek 5.6.2). Vanuit de component binnenlandse migratie is er vooralsnog geen grote behoefte aan extra woningbouw. Dit ligt heel anders bij de buitenlandse migratie. Den Haag kent een grote toestroom van vooral westerse migranten, die mede aangetrokken worden door de hoofdkantoren van multinationals, internationale organisaties (Den Haag is de internationale stad van recht en vrede) en de sterke tuinbouwsector in het Westland. Naar verwachting krijgt Den Haag rond 40 duizend inwoners erbij door buitenlandse migratie (tegen 70 duizend in Amsterdam en slechts 15 duizend in Utrecht en Rotterdam).

Zoetermeer fungeerde tot het einde van het eerste decennium van deze eeuw als overloopgemeente van Den Haag. Na de oplevering van de laatste uitbreidingswijk Oosterheem lijkt Zoetermeer echter klaar met de groei en wordt er nog maar mondjesmaat bijgebouwd. Hier staat tegenover dat in Rijswijk, dat inmiddels is vastgegroeid aan Den Haag, de laatste jaren stevig wordt gebouwd. Hier staat de omvangrijke nieuwbouwwijk Rijswijk Buiten gepland. Het effect hiervan zien we vooral terug bij het migratiesaldo. Dat was in het eerste decennium van deze eeuw licht negatief (met een positieve uitschieter in 2001), maar is de laatste jaren aanzienlijk positief. Mede gezien het feit dat de Zuidvleugel van de Randstad wat betreft de aantrekkingskracht op jongeren lager lijkt te scoren dan de Noordvleugel, is de woningbouwveronderstelling voor Den Haag wat lager bepaald dan die van Utrecht: rond 30 duizend voor de periode 2016–2030 en voor de hele periode 2016–2039 rond 45 duizend woningen. Hierbij speelt ook een rol dat Den Haag in vergelijking met Utrecht, en ook Amsterdam en Rotterdam, veel minder ruimte beschikbaar heeft voor extra woningbouw.

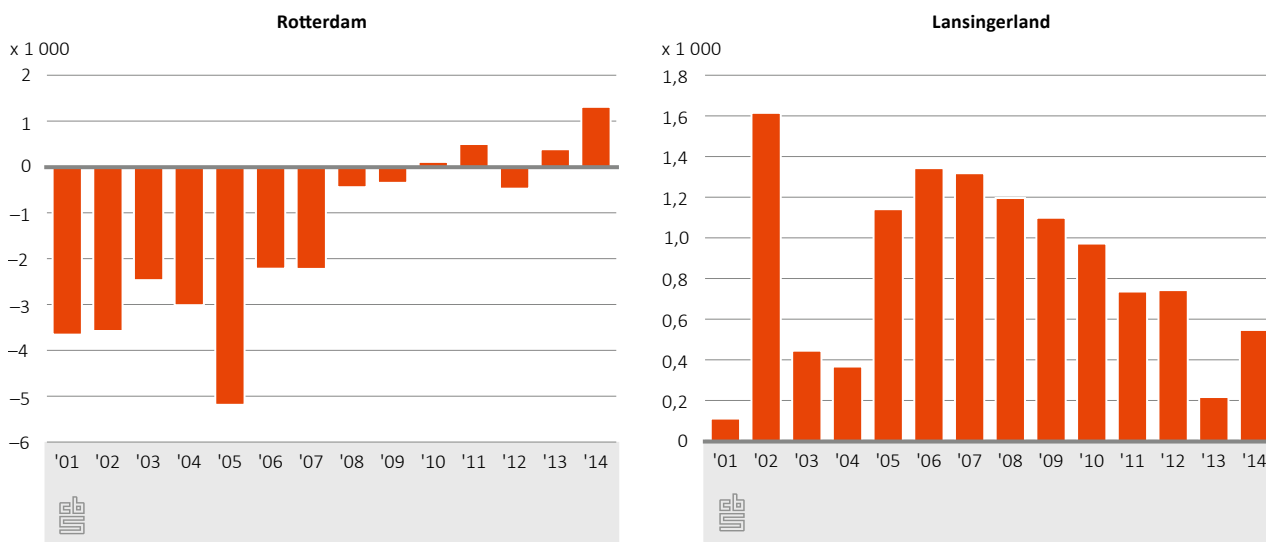
5.7 Rotterdam en Lansingerland

Net als bij Den Haag is de vestiging in Rotterdam sinds de eeuwwisseling min of meer stabiel, ondanks een lichte stijging in de laatste jaren (grafiek 5.7.1). Het aandeel van jongeren in de vestiging is groter dan in Den Haag. Hierbij lijkt de positie van Rotterdam als universiteitsstad

5.7.1 Binnenlandse vestiging naar leeftijd



5.7.2 Binnenlands migratiesaldo



Bron: CBS.

van belang. Net als bij Den Haag is er geen sprake van een duidelijk stijgende lijn in de vestiging van jongeren, zoals in Amsterdam en Utrecht. Opvallend is de ontwikkeling van het migratiesaldo. Dit was in de eerste jaren na de eeuwwisseling nog sterk negatief, maar is de laatste tien jaar in een snel tempo minder negatief geworden en zelfs positief. In 2014 bedraagt het saldo zelfs plus één duizend (grafiek 5.7.2). De verklaring voor deze ontwikkeling ligt in een snelle daling van het vertrek uit Rotterdam. Met name het vertrek van gezinnen is afgenomen.

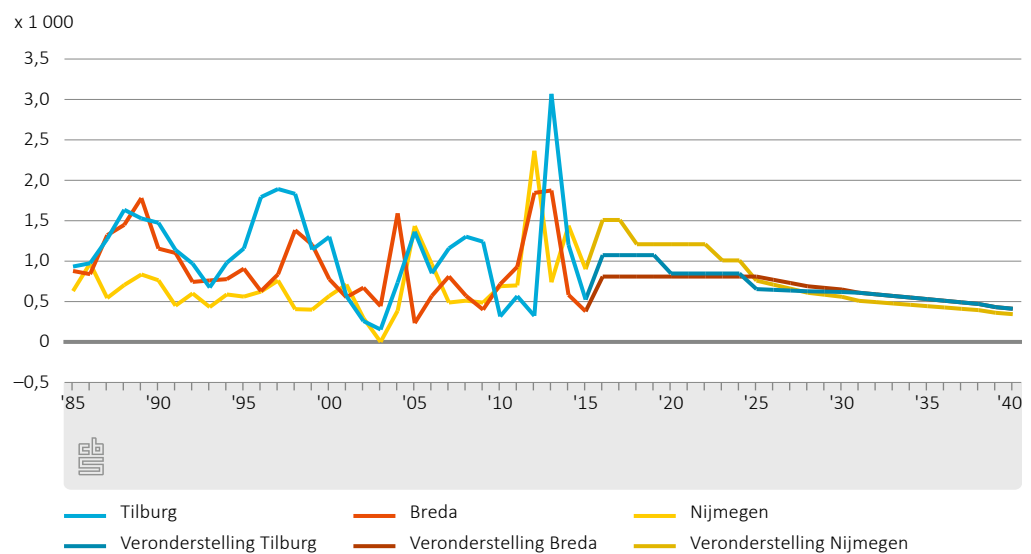
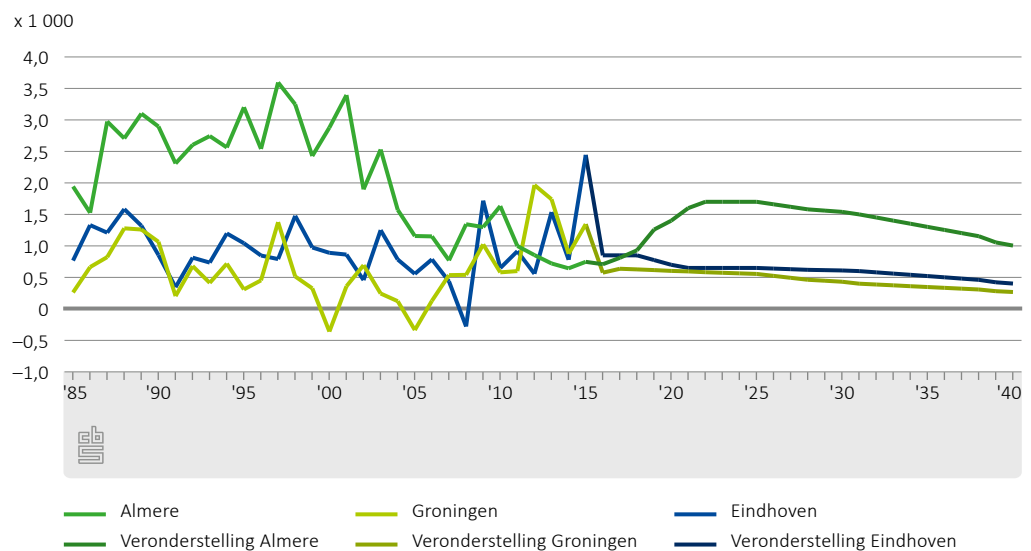
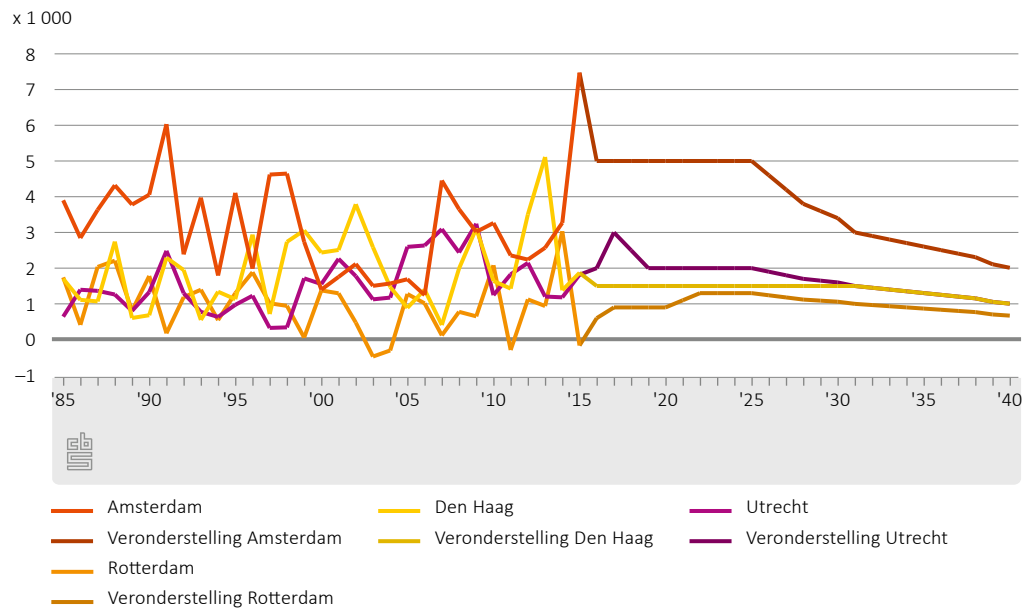
In Lansingerland, dat bestaat uit de kernen Berkel, Rodenrijs, Bleiswijk en Bergschenhoek, is sinds de eeuwwisseling in golven veel gebouwd, mede om de uitstroom uit Rotterdam op te vangen. In Lansingerland varieert het saldo van matig tot sterk positief. Dit betekent dat deze gemeente een beduidende rol speelt in de opvang van migranten vanuit Rotterdam. Desondanks daalt de laatste tien jaar het migratieoverschot. Dit betekent dat Rotterdam steeds beter in staat is inwoners vast te houden, waardoor Lansingerland geen rol meer heeft als overlopgemeente.

Voor Rotterdam wordt de woningbouwveronderstelling bepaald op rond 20 duizend in de periode 2016–2030 en voor de hele periode 2016–2039 op rond 30 duizend woningen. Hiermee ligt de woningbouwveronderstelling voor Rotterdam een stuk lager dan voor Den Haag. De verklaring is mede dat, in tegenstelling tot Den Haag, de buitenlandse migratie geen sterke impuls geeft aan woningbouw.

5.8 Woningbouwveronderstelling voor de 10 grootste gemeenten

Grafiek 5.8.1 toont voor de tien grootste gemeenten van Nederland de netto woningbouw. Voor de korte termijn zijn de veronderstellingen voor een groot deel geënt op de opgaven van deze tien steden zelf en de opgave van de provincie. Daarnaast hebben analyses van ontwikkelingen van de binnenlandse en buitenlandse migratie een rol gespeeld.

5.8.1 Netto woningbouw in 10 grootste gemeenten



Bron: CBS.

De grafiek laat zien dat de veronderstelde woningbouw in Amsterdam duidelijk hoger ligt dan in de andere drie grote steden, in het bijzonder in de periode tot 2025. Utrecht komt in die periode op de tweede plaats, op korte afstand gevolgd door Den Haag en Rotterdam. Na 2025 wordt verwacht dat de woningbouw in Amsterdam in een vrij snel tempo terugloopt, terwijl in de andere drie grote steden de woningbouw in een rustiger tempo afneemt. Voor Amsterdam wordt verondersteld dat door het hoge niveau van de woningbouw in de komende tien jaar op termijn de mogelijkheden voor uitleg (onder andere in de nieuwe eilanden in IJburg) en transformatie (van kantoren e.d.) vrij snel gaat afnemen, waardoor na 2025 het tempo van de woningbouw wordt afgeremd.

Almere kende, gezien haar functie als overlooppogemeente van Amsterdam, tussen 1985 en 2000 een zeer hoog niveau van woningbouw, variërend tussen 2,5 duizend en 3,5 duizend per jaar. Na de eeuwwisseling zette een snelle daling in en de laatste jaren zijn jaarlijks nog maar 700 woningen gebouwd. De gemeente gaat tegenwoordig uit van een adaptieve strategie, waarbij de vraag naar woningen bepalend zal zijn voor de woningbouwproductie. Desondanks wordt in het kader van de schaa sprong toch verwacht dat de woningbouw in Almere weer zal aantrekken. Tussen 2020 en 2025 zal de woningbouw jaarlijks meer dan 1 600 woningen bedragen en daarna langzaam teruglopen, gezien de nationale daling in de woningbouw.

Groningen kent een geschiedenis van sterke fluctuaties in de woningbouw, zonder dat sprake is van een duidelijke trend omhoog of omlaag. Over de periode 1985–2014 lag de woningbouw op een jaarlijks gemiddelde van ruim 600 woningen. Voor de komende tien jaar wordt verondersteld dat de woningbouw ook op ongeveer 600 woningen per jaar ligt. De positie van Groningen als universiteitsstad zorgt naar verwachting voor een aanhoudend sterke toestroom van jongeren uit het binnenland en de laatste jaren ook uit het buitenland. In lijn met de nationale trend wordt verwacht dat na 2025 de woningbouw geleidelijk afneemt.

De woningbouw in Eindhoven lag in het verleden trendmatig hoger dan in Groningen, met jaarlijks rond 900 extra woningen vanaf 1985. Beide steden fungeren door hun positie als studentenstad als magneet voor jongeren (De Jong et al., 2015 en Rambharos en Beets, 2015). Een duidelijk verschil tussen beide steden is dat in Groningen veel jongeren na hun afstuderen wegtrekken, vooral naar de Randstad, en dat in Eindhoven veel jongeren hier blijven wonen. Ook voor de toekomst wordt verwacht dat de woningbouw in Eindhoven blijvend hoger zal liggen dan in Groningen, hoewel het verschil wat zal afnemen.

Net als Eindhoven, hebben ook Tilburg en Breda een universiteit (Tilburg) of een scala aan onderwijsinstellingen (Breda). Ook Nijmegen is een universiteitsstad. Voor deze steden geldt dat de komst van jongeren een belangrijke factor vormt voor de bevolkingsgroei. Vooral de laatste vijf jaar kent de woningbouw in deze drie steden een grillig verloop met opmerkelijk sterke pieken, die mogelijk verklaard kunnen worden door de overgang van woningbouwregistratie van het woningregister op het BAG. Gemiddeld lag de woningbouw in Tilburg en Breda met rond 1 000 woningen, wat lager dan in Nijmegen met 1 100 woningen. Voor de toekomst wordt verondersteld dat deze drie steden een vergelijkbare ontwikkeling zullen doormaken. Breda en Tilburg zullen naar verwachting de komende jaren een niveau van woningbouw kennen dat ongeveer hetzelfde is als het gemiddelde van de laatste jaren. Voor Nijmegen wordt op de korte termijn een wat hoger niveau dan in de andere twee steden verwacht, als gevolg van woningbouw in het geplande nieuwe stadsdeel Waalsprong. Na 2025 volgen de drie steden een vergelijkbaar, licht dalend, traject.

6. Woningbouwveronderstellingen op regionaal niveau

In deze paragraaf worden de woningbouwveronderstellingen op het niveau van provincies en COROP-gebieden getoond. Hierboven is al aangegeven dat de woningbouwveronderstellingen van de PBL/CBS regionale prognose gebaseerd zijn op analyses en bronnen op landelijk en gemeentelijk niveau. Dit heeft geleid tot woningbouwveronderstellingen voor elke gemeente in Nederland. Op basis van aggregatie van gemeentelijke woningbouwveronderstellingen kunnen vervolgens woningbouwveronderstellingen voor provincies en COROP-gebieden worden afgeleid. Op deze niveaus zijn er daarom geen specifieke analyses verricht.

6.1 Veronderstellingen over de provinciale woningbouw

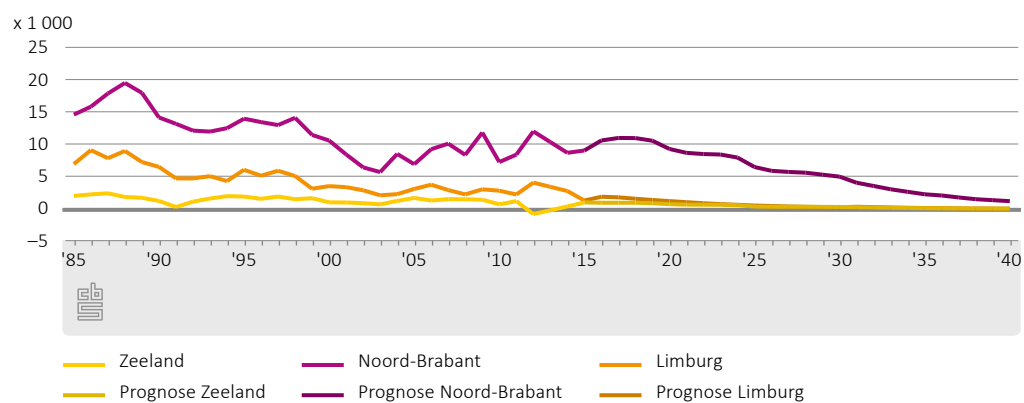
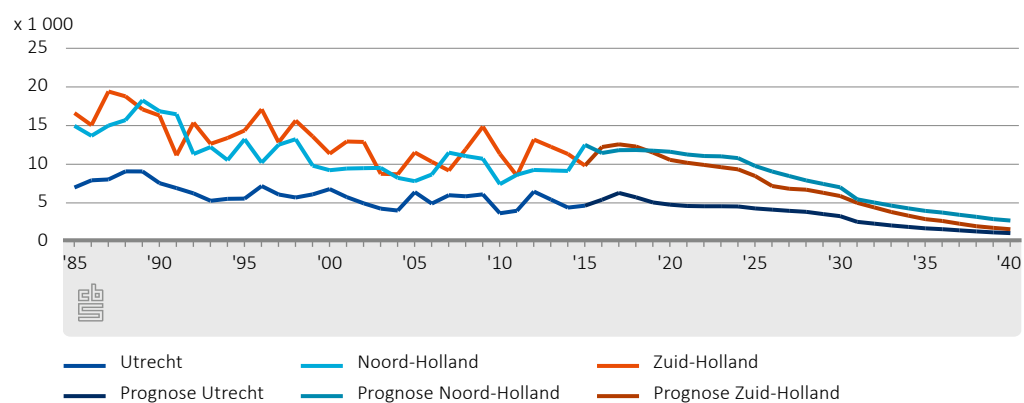
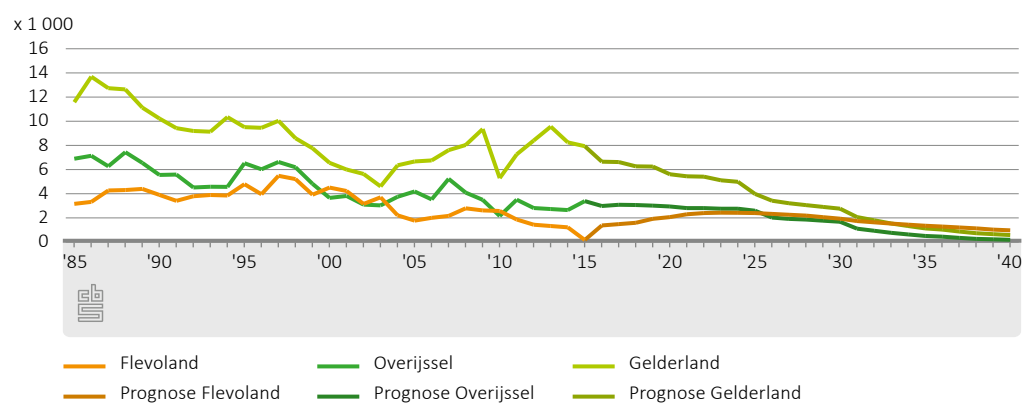
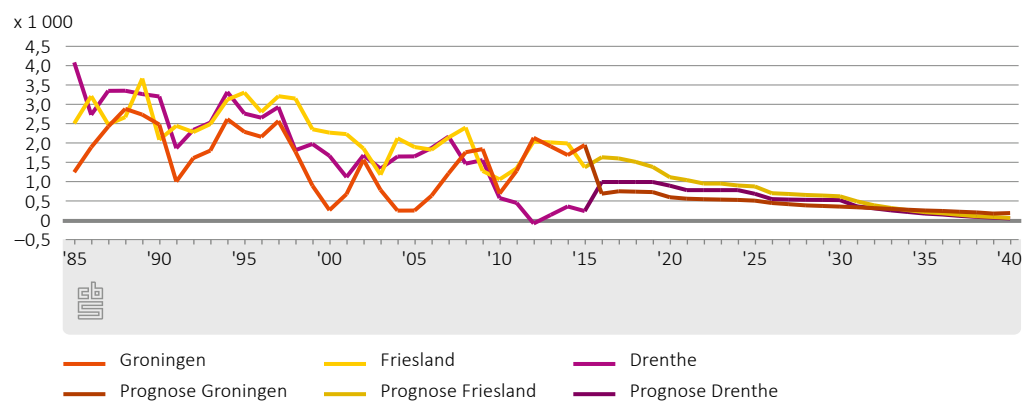
In de prognose hebben de woningbouwveronderstellingen op provinciaal niveau amper een sturende rol op de ontwikkeling van het aantal huishoudens, aangezien in het model PEARL de woningbouwveronderstellingen enkel effect hebben op de korte-afstandsmigratie. Hierdoor spelen op het provinciaal niveau bij de ontwikkeling van de bevolking en het aantal huishoudens de autonome demografische ontwikkelingen, de buitenlandse migratie en de lange-afstandsmigratie de hoofdrol. Grafiek 6.1.1 presenteert de waargenomen woningbouw vanaf 1985 en de verwachte woningbouw per provincie, gegroepeerd per landsdeel.

In de drie noordelijke provincies vonden in de afgelopen decennia sterke schommelingen plaats in de netto toename van de woningvoorraad. Dit gold in het bijzonder voor Groningen. In de regionale prognose wordt verondersteld dat in de toekomst de niveaus van de drie provincies dicht bij elkaar liggen, waarbij het niveau van Friesland wat hoger ligt dan van de andere twee provincies. Ook in de waargenomen periode lag de woningbouw in Friesland gemiddeld wat hoger dan in Groningen. De cijfers voor Groningen liggen het laagst. Een relatief omvangrijke woningbouw in de gemeente Groningen wordt gecompenseerd door een afname van de woningvoorraad in de COROP-regio's Delfzijl en omgeving en Oost Groningen. In alle drie provincies wordt, conform het nationaal patroon, een geleidelijke daling in de woningbouw verondersteld. Hierdoor wordt rond 2040 het nulpunt bereikt.

Met betrekking tot de drie oostelijke provincies geldt dat de woningbouw in Gelderland de afgelopen decennia substantieel hoger lag dan in Flevoland en Overijssel. Opmerkelijk is de gestage teruggang van de woningbouw in de provincie Flevoland vanaf de eeuwwisseling. In 2015 zijn slechts 171 woningen aan de woningvoorraad toegevoegd. In de regionale prognose wordt verondersteld dat de woningbouw tot rond 2025 gestaag toeneemt en hierna weer geleidelijk daalt, in lijn met de nationale daling. In tegenstelling tot Flevoland, wordt voor Gelderland in de nabije toekomst een relatief snelle daling van de woningbouw voorzien. Ook voor Overijssel wordt een daling voorzien, maar deze zal naar verwachting in een langzamer tempo verlopen.

Van de drie Randstadprovincies lag de afgelopen decennia de woningbouw in Zuid-Holland doorgaans wat hoger dan in Noord-Holland. Dit is in lijn met het feit dat in Zuid-Holland meer mensen wonen. De bevolking van de provincie Utrecht is veruit het kleinst en dit verklaart waarom in deze provincie de woningbouw beduidend lager ligt. In de toekomst ligt naar

6.1.1 Netto woningbouw per provincie¹⁾



Bron: CBS.

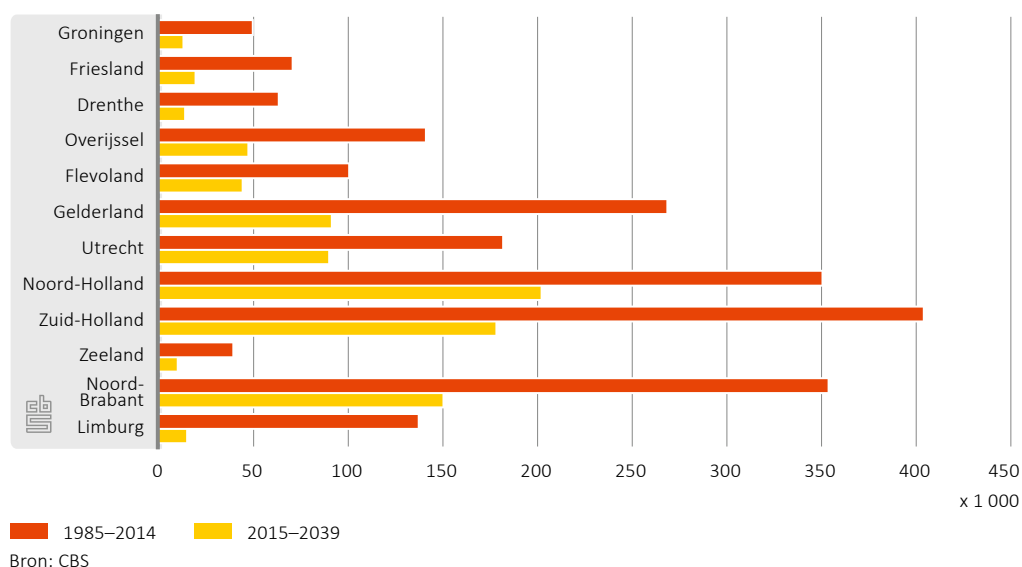
¹⁾ Voor de jaren 2012 en 2013 is een schatting gehanteerd; door de overgang op de BAG vertoonde de tijdreeks enkele jaren een uitschieter naar boven die geen verband hield met woningbouw, maar met administratieve correcties.

verwachting de woningbouw in Noord-Holland wat hoger dan in Zuid-Holland. Dit weer-spiegelt de verwachting dat de noordvleugel van de Randstad sneller zal groeien dan de zuidvleugel. In alle drie provincies zal de woningbouw dalen, conform de nationale daling. Voor Utrecht wordt echter verwacht dat de daling minder snel zal verlopen, waardoor de woningbouw in de drie provincies op den duur naar elkaar toe zullen kruipen.

In het landsdeel Zuid (Zeeland, Noord-Brabant, Limburg) is de woningbouw in Noord-Brabant het hoogst. Dit komt enerzijds doordat deze provincie de grootste bevolking heeft, anderzijds doordat bepaalde gebieden in Limburg en Zeeland worden gekenmerkt door bevolkings-krimp, hetgeen drukkend werkt op de uitbreidingsbehoefte aan woningen. Opvallend is dat in Noord-Brabant de woningbouw al vanaf de eeuwwisseling in de lift zit, terwijl dit in Limburg en Zeeland laag en min of meer constant was; hoewel in Limburg de woningbouw de laatste jaren sterk is gedaald. Voor de toekomst wordt verwacht dat de woningbouw in Limburg en Zeeland minimaal zal zijn. Voor Noord-Brabant wordt verwacht dat er nog aanzienlijk gebouwd gaat worden, ondanks een gestage daling in de toekomst.

Om het verschil in woningbouw in het verleden en de toekomst goed te kunnen vergelijken, wordt in grafiek 6.1.2 de woningbouw in de periode 1985–2014 vergeleken met de periode 2015–2039. In het verleden was woningbouw het hoogst in Zuid-Holland, op enige afstand gevolgd door Noord-Holland en Noord-Brabant. Ook in de toekomst zal naar verwachting in deze drie provincies het meest worden gebouwd, maar Noord-Holland zal dan de lijst aanvoeren. In deze drie provincies schommelt de verwachte woningbouwopgave tussen de 150 duizend en 200 duizend. Op vrij grote afstand volgen dan Utrecht en Gelderland met een bouwopgave van rond 100 duizend woningen. Opvallend zijn de vrijwel gelijke woning-aantallen van deze twee provincies, ondanks de grotere bevolking in Gelderland. In Overijssel en Flevoland ligt de verwachte woningbouwopgave rond 50 duizend, terwijl in de overige provincies nog amper sprake zal zijn van een woningbouwopgave. Ten opzichte van de periode 1985–2014 is de woningbouw in elke provincie in de toekomst meer dan de helft kleiner. In de drie noordelijke provincies, Zeeland en Limburg zijn deze aantallen zelfs rond driekwart kleiner. Dit duidt op een nog sterkere concentratie van de woningbouw (en bevolking) in de Randstad en Noord-Brabant, dan in het verleden.

6.1.2 Netto woningbouw per provincie



In de langetermijn scenariostudie Welvaart en Leefomgeving (WLO) (CPB en PBL, 2015a en 2015b) is getracht de onzekerheid in de woningbouw op provinciaal niveau te verbeelden aan de hand van de scenariomethodiek. In deze studie geven twee referentiescenario's een indicatie van de bandbreedte in woningbouw, waarbinnen de feitelijke ontwikkelingen waarschijnlijk zullen plaatsvinden. De geschatte onzekerheid is twee op drie. In het hoge scenario is sprake van een relatief hoge economische groei en vind een concentratie van de bevolkingsgroei plaats in de Randstad, terwijl in het lage scenario sprake is van een relatief lage economische groei en een deconcentratie vanuit de Randstad naar het middengebied en de perifere regio's.

Tabel 6.1.3 laat zien dat in het algemeen de woningbouwveronderstellingen van de regionale prognose consistent zijn met deze scenario's. De veronderstellingen van de prognose vallen bijna steeds binnen de bandbreedte van de referentiescenario's, dat wil zeggen tussen de hoge en lage scenario's in. De uitzondering is Zeeland, waar de prognose 5 duizend woningen meer veronderstelt dan in het hoge scenario. Het valt ook op dat de bandbreedte naar beneden in het algemeen groter is dan de bandbreedte naar boven. Dat wil zeggen dat de prognose dichter ligt bij het hoge scenario dan bij het lage scenario. Dit geldt ook voor de nationale totalen. In de prognose worden 300 duizend woningen minder gebouwd dan in het hoge scenario, en 600 duizend meer dan in het lage scenario. Dit komt doordat in het lage scenario een hogere gemiddelde woningbezetting is verondersteld (als gevolg van de achterblijvende welvaart) dan in het hoge scenario en in de prognose. Terwijl het aantal huishoudens in de beide scenario's symmetrisch boven en onder de prognose ligt, wijkt het aantal woningen in het lage scenario sterker naar beneden af. Dit vertaalt zich door in de provinciale cijfers. Alleen in Friesland en Gelderland ligt de prognose ongeveer halverwege tussen de beide scenario's in.

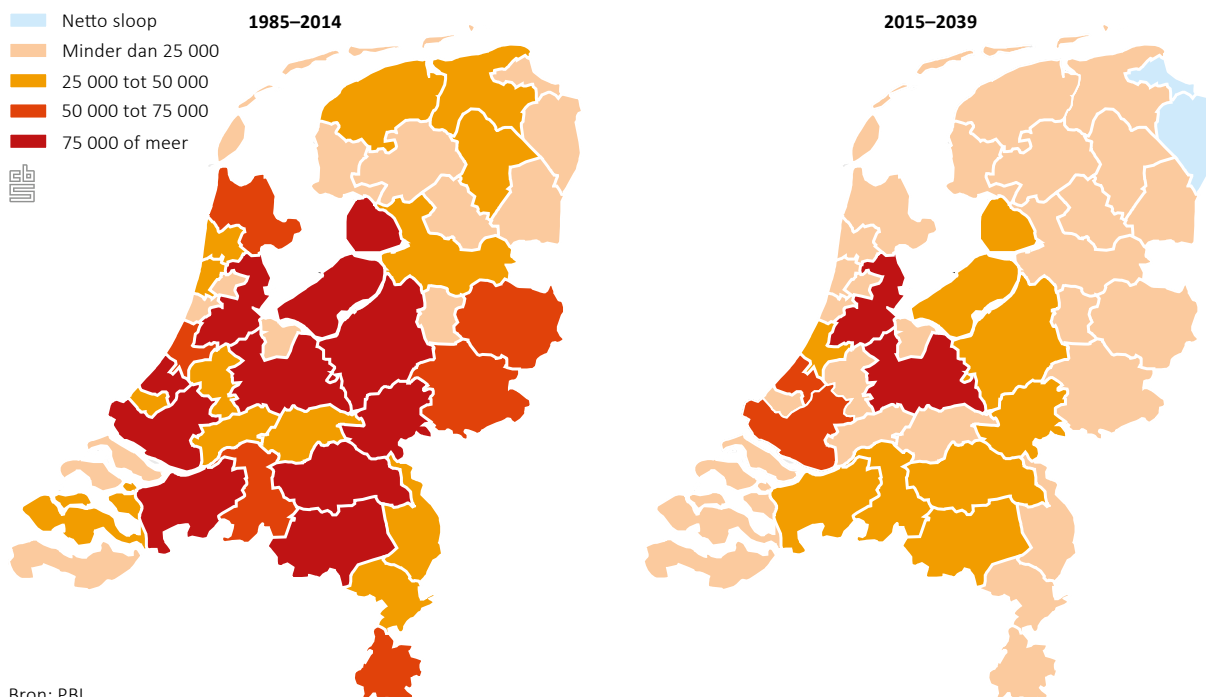
6.1.3 Woningbouwveronderstellingen (2015–2039) in de regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016 en in de WLO-2015 referentiescenario's

	Prognose	WLO Hoog	WLO Laag	Verschil Hoog	Verschil Laag
	x 1 000				
Groningen	12	20	-4	+9	-15
Friesland	18	37	2	+19	-17
Drenthe	13	24	-2	+11	-15
Overijssel	47	64	14	+18	-32
Flevoland	43	51	18	+8	-26
Gelderland	89	133	50	+44	-38
Utrecht	103	136	44	+33	-59
Noord-Holland	200	241	61	+41	-139
Zuid-Holland	194	292	52	+98	-142
Zeeland	9	4	-11	-5	-20
Noord-Brabant	145	174	57	+30	-88
Limburg	13	20	-30	+7	-43
Totaal	885	1 199	250	+314	-635

6.2 Veronderstellingen over de woningbouw voor COROP-regio's

In kaart 6.4 wordt de woningbouw in COROP-regio's in de afgelopen dertig jaar vergeleken met de veronderstelde woningbouw in de komende vijftientig jaar. In het verleden is overal in Nederland de woningvoorraad gegroeid, maar de mate waarin vertoont veel regionale variatie. De meeste COROP-gebieden met een 'grote' stad kenden een (netto) toename van 75 duizend woningen of meer. Dergelijke gebieden liggen vooral in de Randstad

6.2.1 Netto woningbouw per COROP-regio, twee periodes



(inclusief Flevoland), Noord-Brabant en Gelderland. Relatief weinig is er gebouwd in de drie noordelijke provincies, Zeeland, en diverse regio's in het Groene Hart.

In de toekomst loopt de woningbouw in vrijwel alle regio's terug, waardoor het beeld van de woningbouw in de periode 2015–2039 duidelijk van kleur verschiet ten opzichte van het beeld van de periode 1985–2014. Een toename van meer dan 75 duizend woningen is enkel nog van toepassing op twee regio's in de Randstad, te weten in Groot Amsterdam en Utrecht. In diverse COROP-gebieden aan de randen van Nederland ligt de verwachting op maximaal 25 duizend woningen en in de twee gebieden in het oosten van Groningen wordt zelfs een netto afname van de woningvoorraad verwacht.

7. Conclusie

In het model PEARL waarmee de PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose wordt opgesteld, spelen woningbouwveronderstellingen een belangrijke rol. De mate van groei van gemeenten in regio's met een gespannen woningmarkt wordt in belangrijke mate bepaald door de woningbouw. Gemeenten zijn zich hiervan bewust, aangezien ze in hun beleid vaak bewust sturen op het aantrekken van nieuwe huishoudens, of proberen jonge huishoudens in hun gemeente vast te houden door het aanbieden van aantrekkelijke woningen. Ook in het nationale en regionale beleid wordt geprobeerd de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland te sturen via de woningbouw. Denk bijvoorbeeld aan de schaa sprong van Almere. Dit betekent dat in de prognose hiermee rekening moet worden gehouden en het niet voldoende is te kijken naar de autonome huishoudensgroei op basis

van puur demografische componenten als buitenlandse migratie, binnenlandse migratie en bepaalde levensloopprocessen zoals het uit-huis-gaan van kinderen, het gaan samenwonen dan wel het uit-elkaar-gaan van stellen. In het model PEARL worden bovenstaande componenten gemodelleerd aan de hand van expliciete aannamen over de woningbouw-aantallen per gemeente. Hierbij wordt verondersteld dat de migratie over korte afstand, dat voor een groot deel voortkomt uit woonmotieven, vooral wordt beïnvloed door de mate van woningbouw. Indien een huishouden door krapte aan woningen in de ene bestemmings-gemeente niet terecht kan, wordt gekeken naar andere gemeenten met een overschot aan woningen.

Het ligt voor de hand dat de verwachte woningbouw zoals opgegeven door de experts van de provincies en gemeenten, wordt afgestemd op de behoefte aan woningen. Daarnaast kunnen beleidsdoelen een rol spelen bij de woningbouwplanning. Voorbeelden zijn het beleid van de gebundelde deconcentratie uit de vorige eeuw, waarbij de verwachte bevolkingsgroei in de grote gemeenten werd gekanaliseerd door veel woningen in groeikernen te bouwen, en het VINEX-beleid uit het begin van deze eeuw, waarbij juist aan de randen van de grote stad uitbreidingswijken werden gebouwd. Wat betreft de toekomst, tracht de rijksoverheid via het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) een metropolitaan stedelijk gebied in de Randstad te creëren, waarbij het wonen in samenhang met werken, voorzieningen, water, recreatie en natuur wordt ontwikkeld. Dit alles leidt tot een kip-ei-situatie: groeit een gemeente door de bouw van woningen, of wordt er gebouwd om de verwachte (huishoudens)groei te accommoderen? Er is voor gekozen om de woningbouwveronderstellingen expliciet mee te nemen in de modellering van het model PEARL. Vooral voor gemeenten met een gespannen woningmarkt heeft de woningbouw een sterke invloed op de mate van groei. Indien bijvoorbeeld in een bepaalde gemeente veel meer woningen worden gebouwd dan de buurgemeenten, is de kans groot dat deze gemeente sterker zal groeien. Dit is dan meer bepalend voor de mate van groei dan (verschillen in) autonome huishoudenstrends (tussen deze gemeente en haar buurgemeenten).

Bij het opstellen van de woningbouwveronderstellingen wordt eerst getracht de woningbouw op het niveau van Nederland in te schatten. Hierbij is gekeken naar de toekomstige huishoudensgroei volgens de CBS Huishoudensprognose en de waargenomen trends in de woningbouw. In de nationale woningbouwveronderstellingen wordt voor de korte termijn, tot 2020, uitgegaan van een bescheiden opleving van de woningbouw, met een jaarlijkse uitbreiding van de woningvoorraad met circa 55 duizend woningen. Hierna gaat de (netto) woningbouw gradueel dalen en komt uit op rond 30 duizend in 2030. Hierna daalt de woningbouw geleidelijk verder naar een niveau rond 10 duizend woningen in 2039.

Vervolgens wordt getracht de verwachte woningbouw op het niveau van gemeenten te bepalen. Expert opinion speelt hierbij een belangrijke rol. Aan de provincies en een groep van grotere gemeenten is gevraagd een opgave te geven van de verwachte woningbouw. Daarnaast is gekeken naar informatie over bouwprojecten en nieuwbouwplannen op diverse websites en statistische gegevens over de woningbouw en woningbouwvergunningen via de databank StatLine van het CBS. Er is getracht al deze brokken van informatie onder één noemer te krijgen. In dit kader is voor de grote steden getracht de veronderstelde woningbouw nader te valideren aan diverse analyses, zoals de trends in de binnenlandse migratie. In grote lijnen is verondersteld dat de woningbouw in de grote steden tot rond 2025 de stabiele lijn uit het verleden doortrekt en dat daarna een lichte daling optreedt, gezien de nationale daling in de huishoudensgroei. Amsterdam is hierbij de koploper, gevolgd door Utrecht. Deze

twee steden in de noordvleugel van de Randstad zijn vooral in trek bij jongeren die in de grote stad een opleiding gaan volgen of een (eerste) baan vinden. De veronderstelde woningbouw in Den Haag en Rotterdam blijft hierbij wat achter; dit komt mede doordat de zuidvleugel van de Randstad minder in trek is bij jongeren. In de gemeenten met minder dan 100 duizend inwoners wordt juist de vrij sterk dalende trend uit het verleden doorgetrokken naar de toekomst. Dit mondt erin uit dat rond 2039 de netto groei van de woningvoorraad hier omslaat in een netto sloop.

Literatuur

CPB en PBL, 2015a, Toekomstverkenning welvaart en Leefomgeving; cahier Regionale ontwikkeling en verstedelijking. Den Haag, CPB en PBL.

CPB en PBL, 2015b, Toekomstverkenning welvaart en Leefomgeving; achtergrondrapport Regionale ontwikkeling en verstedelijking. Den Haag. CPB en PBL.

Dam, F. van en L. Hofman, 2015, Groeikernen: een nieuw demografisch perspectief. In: PBL (2015), blz. 96–105.

Duin, C. van, L. Stoeldraijer, H. Nicolaas, J. Ooijevaar, A. Sprangers, 2015, Kernprognose 2015–2060: Hoge bevolkingsgroei op korte termijn. CBS, Bevolkingstrends, december 2015, nummer 19.

Duin, C. van, L. Stoeldraijer, D. van Roon, J. Ooijevaar, C. Harmsen, 2016, Huishoudensprognose 2015–2060: jongeren en ouderen langer thuis. CBS, Bevolkingstrends, mei 2016, nummer 4.

Gemeente Amsterdam, 2011, Structuurvisie 2040. Economisch sterk en duurzaam.

Groot, H. de, G. Marlet, C. Teulings en W. Vermeulen, 2010, Stad en land. Den Haag, CPB.

IenM, 2016, Wonen en vliegen in de regio Schiphol. Kamerbrief IENM/BSK-2016/66505 d.d. 1 april 2016.

Jong, A. de, M. Alders, P. Feijten, P. Visser, I. Deerenberg, M. van Huis en D. Leering, 2006, Achtergronden en veronderstellingen bij het model PEARL. NAi Uitgevers Rotterdam.

Jong, A. de, 2008, Modelleren van huishoudens in het model PEARL. Bevolkingstrends, 4e kwartaal 2008, blz. 63–71.

Jong, A. de, J. Vriens en G. Beets, 2015, Eindhoven. In: PBL(2015), blz. 196–204.

Kooiman, N., A. de Jong, C. Huisman, C. van Duin, L. Stoeldraijer, 2016, PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016–2040: sterke regionale verschillen. Bevolkingstrends, september 2016, nummer 8.

Loke, R. en A. de Jong, 2013, Verbeterd schattingsmodel voor korte afstandsmigratie in het regionaal prognosemodel PEARL, Bevolkingstrends, juli 2013, blz. 1–24.

Middelkoop, M. van, A. de Jong en G. Beets, 2015, De stad als spons. In: PBL 2015, blz. 86–95.

PBL, 2015, De stad: magneet, roltrap, spons; bevolkingsontwikkelingen in stad en stadsgewest. Den Haag, PBL.

Rambharos, N. en G. Beets, 2015, Groningen. In: PBL, 2015, blz. 206–211.

Roelofsen, W., 2015, Almere. In: PBL, 2015, blz. 154–164.

Vermeulen, W., C. Teulings, G. Marlet en H. de Groot, 2016, Groei en krimp; waar moeten we bouwen – en waar vooral niet? Nijmegen, VOC.

Wijngaarden, P. en A. de Jong, 2008, Verbeterde schattingswijze van migratie over korte afstand in het model PEARL. Bevolkingstrends, 3e 2008, blz. 55–64.

Verklaring van tekens

Niets (blanco)	Een cijfer kan op logische gronden niet voorkomen
.	Het cijfer is onbekend, onvoldoende betrouwbaar of geheim
*	Voorlopige cijfers
**	Nader voorlopige cijfers
2016–2017	2016 tot en met 2017
2016/2017	Het gemiddelde over de jaren 2016 tot en met 2017
2016/'17	Oogstjaar, boekjaar, schooljaar enz., beginnend in 2016 en eindigend in 2017
2014/'15–2016/'17	Oogstjaar, boekjaar, enz., 2014/'15 tot en met 2016/'17

In geval van afronding kan het voorkomen dat het weergegeven totaal niet overeenstemt met de som van de getallen.

Colofon

Uitgever

Centraal Bureau voor de Statistiek
Henri Faasdreef 312, 2492 JP Den Haag
www.cbs.nl

Prepress

CCN Creatie, Den Haag

Ontwerp

Edenspiekermann

Inlichtingen

Tel. 088 570 7070
Via contactformulier: www.cbs.nl/infoservice

© Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen/Bonaire, 2017.
Verveelvoudigen is toegestaan, mits het CBS als bron wordt vermeld.