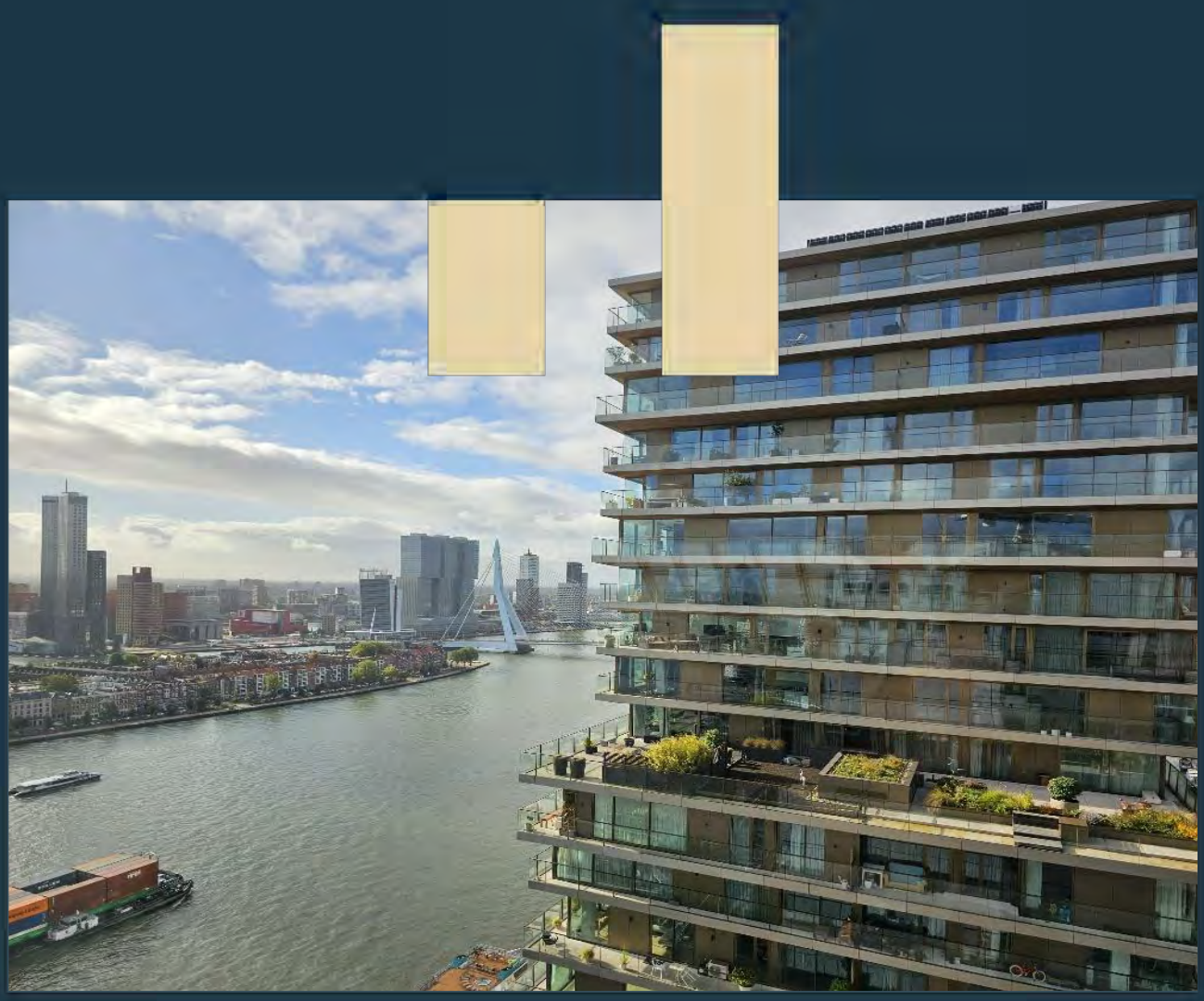
abf Trendsettend in cijfers

Primos-prognose 2025

Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte

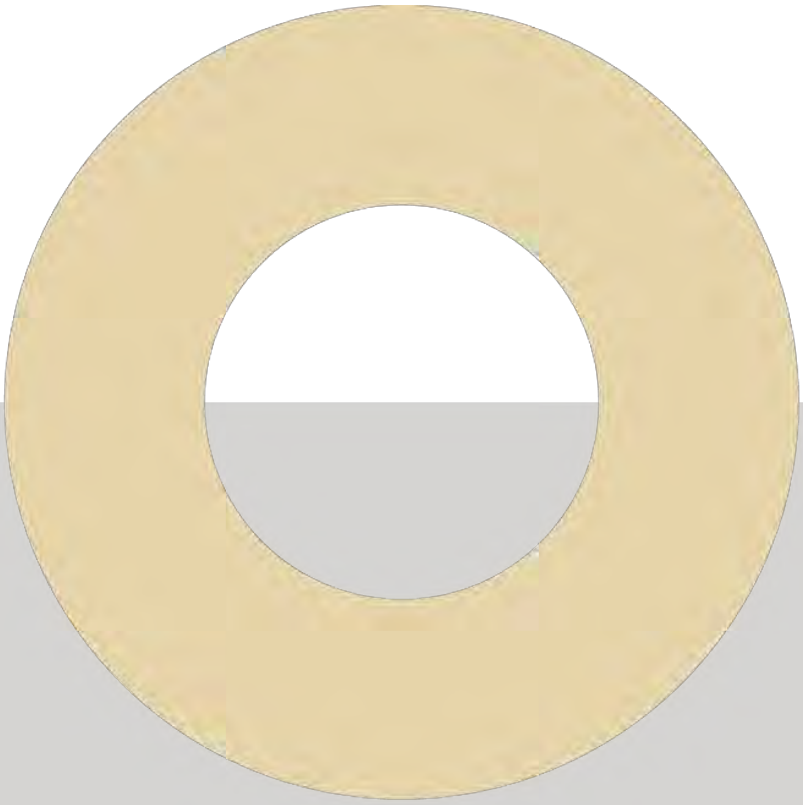


In opdracht van
Ministerie van VRO / DGVB

Datum
3 juli 2025

Auteurs
Kenneth Gopal, Léon Groenemeijer, David Omtzigt, Gerard van Leeuwen, Esther Bod, Wim Faessen en Michael Stuart-Fox

Kenmerk
r2025-0007LGR



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

Copyright ABF Research 2025 De informatie in dit rapport is met de grootste zorg samengesteld. ABF Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten, onnauwkeurigheden of onvolledigheden. Het gebruik van (onderdelen van) dit rapport is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld

Inhoudsopgave

Samenvatting 5

01 **Inleiding** 8

1.1 Introductie Primos-prognose 9
1.2 Leeswijzer 10

02 **Demografische verwachtingen** 11

2.1 Bevolking 12
2.2 Huishoudens 18

03 **Woningvoorraad en woningtekort** 22

3.1 Toename woningvoorraad in afgelopen jaren 23
3.2 Woningbouwverwachtingen 25
3.3 Nationale woningbouwprognose 35
3.4 Regionale en lokale woningbouwverwachtingen 38
3.5 Raming statistisch woningtekort 39
3.6 Raming nieuwbouwopgave voor tekort naar 2% 44

04 **Bandbreedte** 47

4.1 Onzekerheden 48
4.2 Bevolking en huishoudens 49

05 **Verschillen met voorgaande prognoses** 52

5.1 Vergelijking regionale huishoudensgroei 53

06 **Achtergronden** 56

6.1 Trendprognose 57
6.2 Methodiek op hoofdlijnen 57
6.3 Van bevolkingsprognose naar huishoudensprognose en woningbehoefteraming 59
6.4 Aanpassingen ten opzichte van Primos 2024 59

Bijlagen 65

Bijlage A: Functionele woningmarktgebieden 66

Bijlage B: Vergelijking met huishoudensprognose van CBS 75

Samenvatting

Meer geografische spreiding verwacht

De Randstad groeit harder dan de overige delen van Nederland, maar het verschil in groei met de overige delen van Nederland wordt kleiner. Deze kleinere groeiverschillen zien we ook terug in de Primos-prognose 2025. Het aantal huishoudens in de regio's Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht neemt de komende vijftien jaar tussen de 9% en 12% toe, maar regio's als Gouda, Ede, Amersfoort, Lelystad, Zwolle en Oss groeien met 13% tot 17% naar verwachting harder. De Primos-prognose 2025 voorziet ook meer huishoudens dan de vorige prognose in andere delen van het land. De verwachte groei tot 2040 is onder andere in de regio's Nijmegen (9%), Leeuwarden (7%), Doetinchem (7%), Venlo (7%), Roosendaal (7%) en Middelburg (5%) hoger dan eerder voorzien. In Zuid-Limburg wordt nog steeds krimp van het aantal huishoudens verwacht (-3%), maar aanzienlijk minder dan in eerdere prognoses.

Ondanks dat er meer spreiding van de bevolkingsgroei wordt verwacht neemt het aandeel van de Randstad in de bevolking van Nederland in de komende vijftien jaar in de prognose verder toe, van 42,7% in 2025 tot 43,7% in 2040.

Huishoudensgroei iets lager dan in vorige prognose

In 2022 kende Nederland als gevolg van de komst van Oekraïense vluchtelingen met 220.600 personen een exceptioneel hoge bevolkingsgroei. Daarna is de bevolkingstoename weliswaar teruggelopen, 132.000 in 2023 en 101.000 in 2024, maar deze bevindt zich nog steeds op een hoog niveau. Op nationaal niveau sluit de Primos-prognose aan bij de nationale bevolkingsprognose van het CBS. Er wordt een afvlakkende groei verwacht: gemiddeld 82.000 in de komende vijf jaar en in de daaropvolgende tien jaar gemiddeld 72.000 per jaar.

Als gevolg van de lagere bevolkingsgroei is de raming van het aantal huishoudens de komende vijftien jaar lager dan in de vorige prognose. Het verschil bedraagt 18.500 huishoudens in 2027 en 22.200 huishoudens in 2040.

226.000 woningen nodig om tekort in te lopen tot streefpercentage van 2%

Het woningtekort is, onder invloed van de lagere bevolkingsgroei, beperkt gedaald ten opzichte van vorig jaar. Om het tekort terug te brengen tot het streefniveau van 2,0% zijn er 226.000 woningen nodig. Dat zijn er 6.000 minder dan vorig jaar. Het statistisch woningtekort wordt in 2025 op nationaal niveau op 396.000 woningen geraamd, dat is 4,8% van de voorraad. Het woningtekort wordt op regionaal niveau berekend. Bij het streefpercentage van een tekort van 2% wordt een normaal gespannen woningmarkt in een regio verwacht.

Woningbouwverwachtingen verlaagd

Ten behoeve van de Primos-prognose worden elk jaar woningbouwverwachtingen opgesteld. Ten opzichte van voorgaand jaar zijn deze verwachtingen verlaagd vanwege a. stagnatie in het herstel van de vergunningverlening, b. lagere sloopverwachtingen waardoor er minder vervangende nieuwbouw nodig is en c. omdat in de Voorjaarsnota huurbevriezing is voorgesteld en tijdens het opstellen van deze verwachtingen (april/half mei) een inschatting van het effect daarvan gemaakt moest worden. De woningbouwverwachtingen waren al in de Primos-prognose 2025 verwerkt toen begin juni de val van het Kabinet-Schoof en het intrekken van het voorstel tot huurbevriezing plaatsvond.

Huurbevriezing heeft een groot disruptief effect op de woningproductie. Voor de Primos-woningbouwverwachtingen is verondersteld dat er met enige vertraging aanvullende compenserende maatregelen van kracht zouden worden, die de te verwachten terugval in de productie beperken. Aangenomen is dat de maatregel vanaf 2027 een negatief effect heeft op de woningproductie en het streven van 100.000 woningen per jaar niet gehaald wordt. Voor de tienjarige periode 2027 t/m 2036 betekent dit 84.000 nieuwbouwwoningen minder dan in de vorige prognose. Circa twee derde van deze verwachting is het gevolg van huurbevriezing/vertraagde daadwerkelijke compensatie. Daarnaast speelt de lager dan verwachte vergunningverlening een rol, alsmede lagere sloopverwachtingen waardoor er ook minder vervangende nieuwbouw nodig is. Inmiddels is het Kabinet-Schoof gevallen en het voorstel voor huurbevriezing ingetrokken. Mogelijk wordt de woningproductie in de Primos-prognose daardoor onderschat.

Verwacht woningtekort in 2031 ten opzichte van vorige prognose onveranderd 3,9%

Ondanks de lagere woningbouwverwachtingen wordt er net als in de vorige prognose een woningtekort van 3,9% verwacht in 2031. Dit komt omdat het woningtekort beperkt gedaald is ten opzichte van 2024 en er daarnaast een iets lagere huishoudensgroei wordt geraamd in de periode tot 2031. Over vijftien jaar, in 2040, wordt een woningtekort op landelijk niveau verwacht van 2,2%. In 14 woningmarktregio's is er dan nog steeds sprake van een tekort van meer dan 2%.

Vergrijzing dominante trend

Het aantal inwoners van 75 jaar en ouder gaat flink stijgen. In de komende vijftien jaar neemt deze leeftijdsgroep met 45% toe. Het gaat om een toename met 795.000 75-plussers: van 1,76 miljoen in 2025 tot 2,56 miljoen inwoners in 2040. Het aantal 75-plus huishoudens neemt in deze periode met 626.000 toe, waarvan 407.000 alleenstaanden en 219.000 meerpersoonshuishoudens. Aangenomen is dat vanwege de restrictie die aan de uitbreiding van de institutionele verpleeghuiscapaciteit is opgelegd, het aantal 75-plussers in een verpleeghuis tot 2040 nog maar met 12.000 personen toeneemt. Veel ouderen zullen dus als particulier huishouden vraag naar wonen met zorg uitoefenen.

Onzekerheden

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

01
Inleiding

1.1 Introductie Primos-prognose

In dit rapport worden de belangrijkste resultaten van de Primos-prognose 2025 besproken. De Primos-prognose raamt per gemeente en per buurt het aantal inwoners naar leeftijd en geslacht, het aantal huishoudens naar samenstelling en leeftijd, de woningbehoefte en de woningvoorraad.

Op nationaal niveau komt de prognose overeen met de meest recente nationale bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De Primos-prognose 2025 is gebaseerd op de CBS-bevolkingsprognose 2024-2070 die in december 2024 is gepubliceerd. De veronderstellingen van het CBS, ten aanzien van onder meer de toekomstige ontwikkeling van het gemiddeld aantal kinderen dat een vrouw krijgt, de toekomstige levensverwachting en het verwachte aantal immigranten en emigranten[1], worden in de Primos-prognose overgenomen.

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

De Primos-prognose wordt opgesteld voor de periode tot en met 2050. De onzekerheden die demografische prognoses kenmerken zijn groot en nemen toe naarmate een langere periode of kleinere gebieden worden beschouwd. Er worden daarom ook resultaten van een hoge en lage variant van de prognose gepresenteerd.

In deze rapportage wordt veelal vijftien jaar vooruitgeblikt. Omdat het Programma Woningbouw (Ministerie van BZK, maart 2022) de negenjarige periode 2022 t/m 2030 bestrijkt, zijn sommige verwachte ontwikkelingen in dit rapport voor deze periode, waarvan al drieënhalf jaar voorbij is, beschreven.

De Primos-prognose biedt al ruim veertig jaar regionaal en lokaal inzicht in demografische ontwikkelingen. In al die jaren heeft de Primos-trendraming een bijdrage geleverd aan inzichten, woonvisies, bouwplannen en beleidsvoornemens van overheden en andere partijen. De Primos-prognose 2025 is opgesteld in opdracht van diverse opdrachtgevers, waaronder provincies en het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO).

[1] Stoeldraijer, L. & C. van Duin, P. Feijten, M. Wennekes, H. Nicolaas – Kernprognose 2024-2070: een miljoen inwoners erbij in 2037, Statistische Trends, CBS, december 2024

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komen bevolking en huishoudens in verleden en toekomst aan de orde. In hoofdstuk 3 worden de ontwikkelingen en verwachtingen met betrekking tot de woningvoorraad, de woningbehoefte en de ontwikkeling van het woningtekort beschreven. In hoofdstuk 3 wordt een vergelijking gemaakt met de Primos-prognose 2024. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de onzekerheden die demografische prognoses kenmerken en worden de resultaten van een hoge en lage bevolkingsvariant besproken. In hoofdstuk 5 worden de verschillen met voorgaande prognoses belicht. Hoofdstuk 6 bevat achtergrondinformatie over Primos en geeft op hoofdlijnen de werking van het model weer. Er is in dit hoofdstuk tevens een overzicht opgenomen van de aanpassingen die in het Primos-model zijn doorgevoerd ten opzichte van de vorige editie van de Primos-prognose.

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

02
Demografische ver-wachtingen

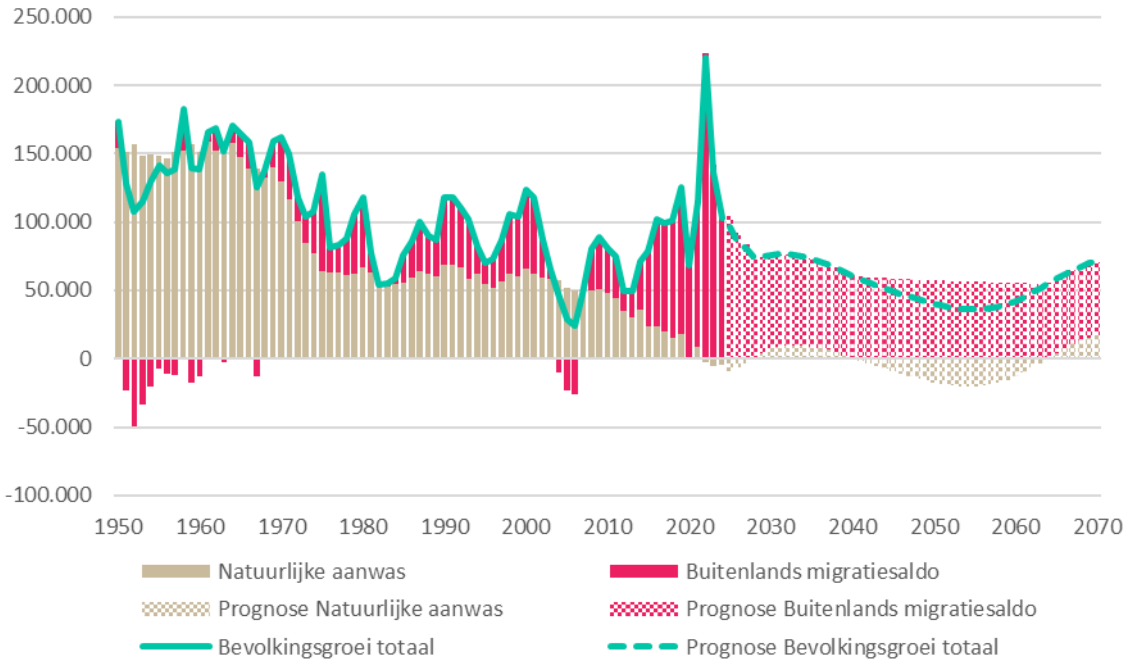
2.1 Bevolking

2.1.1 Bevolkingsontwikkeling op nationaal niveau

De omvang van de bevolking van Nederland is de afgelopen jaren snel toegenomen. Het aantal inwoners steeg in vijftien jaar tijd met 1.471.000 (+8,9%) tot 18.046.000 per begin 2025[2]. In 2022 kende Nederland als gevolg van de komst van Oekraïense vluchtelingen met 220.600 personen een exceptioneel hoge bevolkingsgroei. Daarna is de bevolkingstoename weliswaar teruggelopen, 132.000 in 2023 en 103.000 in 2024[2], maar deze bevindt zich nog steeds op hoog niveau.

Voor de komende jaren wordt door het CBS een langzaam afnemende bevolkingsgroei verwacht. De Primos-prognose 2025 is op nationaal niveau gebaseerd op de meest recente nationale bevolkingsprognose van het CBS (december 2024). Voor de eerste vijf jaar, 2025 t/m 2029, wordt een toename van het aantal inwoners verwacht met gemiddeld 82.000 inwoners per jaar. In de tien jaren daarna neemt volgens de nationale prognose de omvang van de bevolkingsgroei af tot gemiddeld 72.000 per jaar. In totaal wordt er een groei in vijftien jaar tijd voorzien met 1.132.000 personen (+6,3%), waarvan 5% door natuurlijke aanwas en 95% als gevolg van buitenlandse migratie.

Figuur 2.1: Figuur 2.2: Bevolkingsmutatie naar component, realisaties 1950-2024, kernprognose 2024-2070; bron: CBS

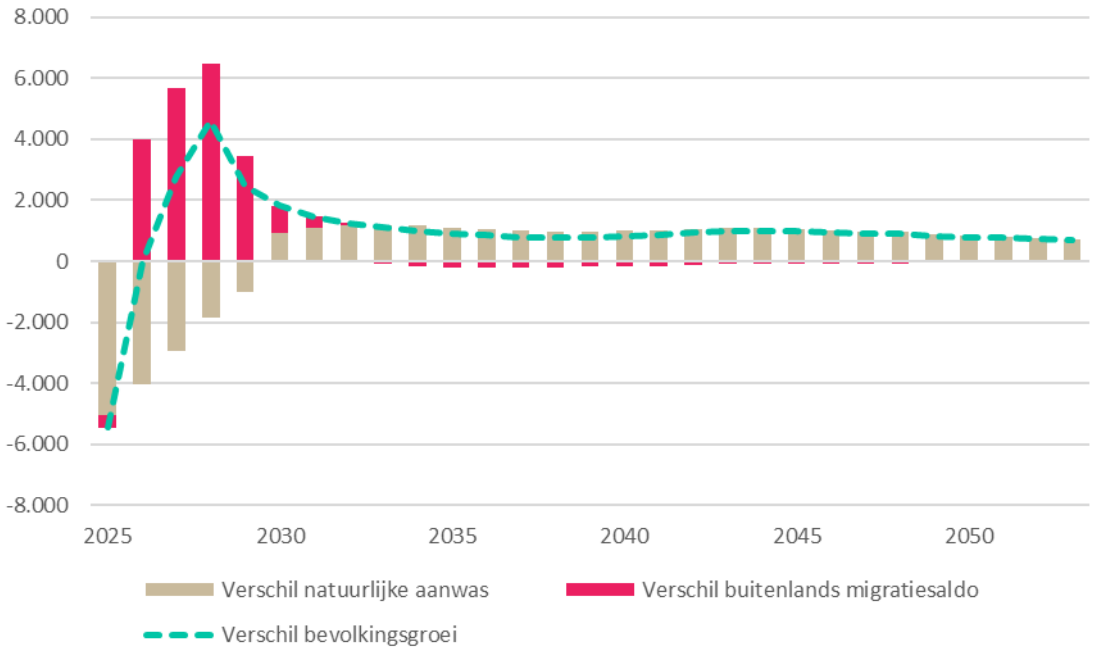


[2] Voorlopig cijfer. Bij het verschijnen van dit rapport zijn de definitieve cijfers gepubliceerd. De bevolkingsgroei in 2024 bedroeg 101.085 personen. Dat is 1.505 minder dan het voorlopig cijfer.

2.1.2 Vergeleken met vorige prognose beperkt lagere bevolkingsomvang

Voor de eerste vijf jaar voorziet het CBS in de nieuwe prognose minder natuurlijke aanwas dan in de vorige nationale bevolkingsprognose (december 2023). Het gaat om 14.000 personen in de jaren 2025 t/m 2029. Vanaf 2030 wordt dit verschil langzaam weer ingelopen omdat de natuurlijke aanwas dan elk jaar circa 1.000 hoger wordt ingeschat (zie Figuur 2.3). Andersom wordt voor de korte termijn een iets hoger buitenlands migratiesaldo verwacht. In de jaren 2025 t/m 2032 is het verwachte saldo 20.500 personen hoger dan in de vorige prognose. Verschil is ook dat de bevolkingsgroei in de laatste maanden van 2023 en in 2024 in totaal ruim 21.000 lager was dan in de prognose van december 2023 werd verwacht. Deze plussen en minnen hebben tot gevolg dat de nieuwe prognose qua totale bevolkingsomvang beperkt afwijkt van de vorige. In 2026 is volgens de nieuwe prognose de bevolkingsomvang van Nederland 26.500 personen lager dan in de vorige prognose. In 2040 is dit verschil teruggelopen tot 6.000 personen.

Figuur 2.3: Verschillen naar component bevolkingsmutatie, CBS-prognose december 2024 ten opzichte van CBS-prognose december 2023; bron: CBS

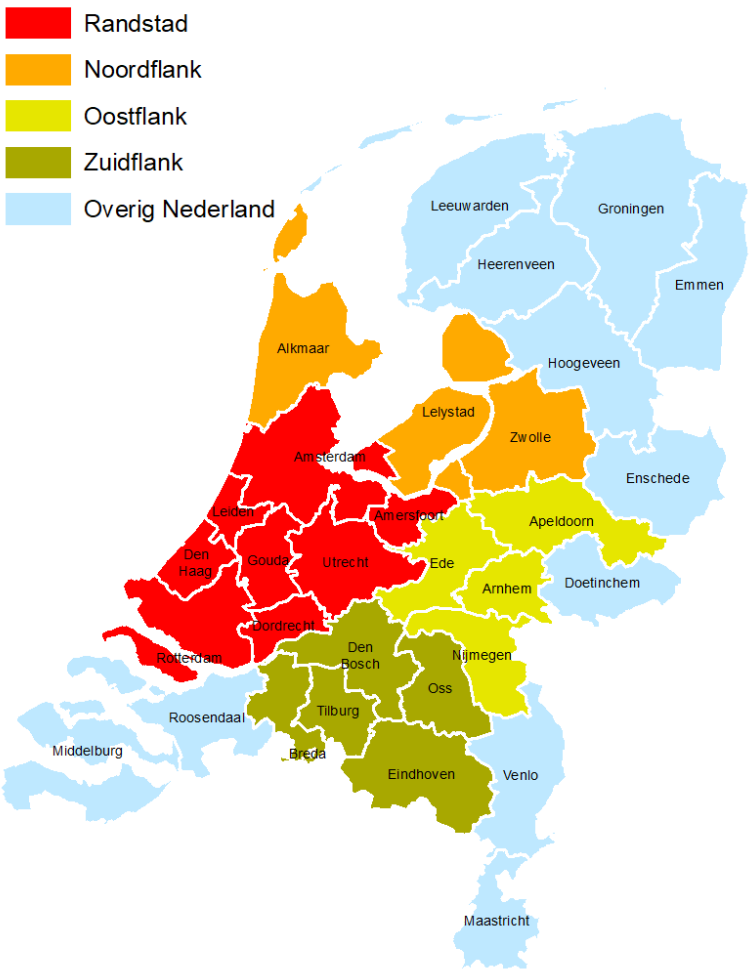


Demografische prognoses kennen echter grote onzekerheden. Dat geldt zeker ook voor Nederland gezien de verbondenheid van ons land met andere delen van Europa en de wereld en de huidige geopolitieke turbulentie. De nationale CBS-prognose alsook de Primos-prognose dienen gezien te worden als puntschattingen binnen een zekere bandbreedte. Gezien de grote hoeveelheid factoren die van invloed zijn op de demografische ontwikkeling is deze bandbreedte niet exact vast te leggen. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de onzekerheden en komen een hoge en lage variant van de Primos-prognose 2025 aan de orde.

2.1.3 Bevolkingsontwikkeling op regionaal niveau

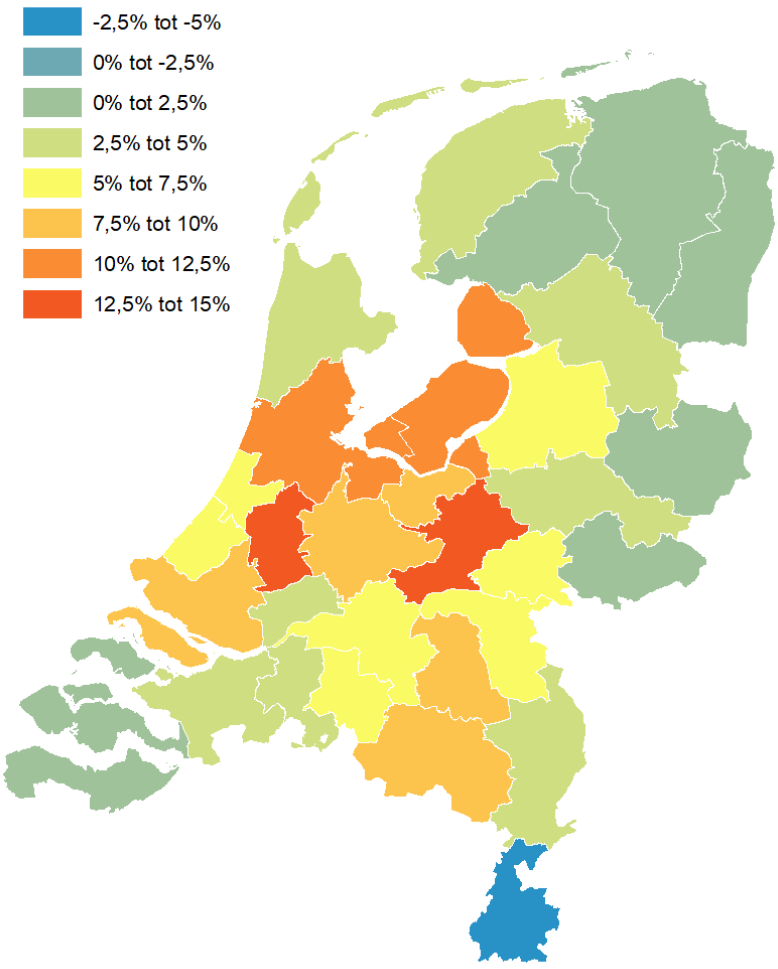
Nederland kent een regionaal sterk gedifferentieerde demografische ontwikkeling. Om dat inzichtelijk te maken wordt in deze rapportage een indeling van Nederland in 31 functionele woningmarktgebieden en vijf landsdelen gehanteerd (zie Figuur 2.4). De indeling in functionele woningmarktgebieden is speciaal voor demografische en woningmarktstudies door ABF ontwikkelt en is gebaseerd op de intensiteit van verhuisrelaties tussen gemeenten. De indeling is dit jaar geactualiseerd. In bijlage A is een beschrijving van de methode opgenomen.

Figuur 2.4: Indeling van Nederland in 31 functionele woningmarkgebieden en vijf landsdelen (2025)



De hoogste bevolkingsgroei in de periode tot 2040 wordt verwacht in de woningmarktregio's Gouda, Ede, Lelystad, Amsterdam, Amersfoort en Eindhoven (Figuur 2.5). In deze regio's neemt het aantal inwoners in deze periode toe met ca. 9% tot 14%. In één woningmarktregio wordt in de periode tot 2040 krimp van de bevolking verwacht. Het gaat om de regio Maastricht (Zuid-Limburg) waar het aantal inwoners in 2040 naar verwachting ruim 4% lager ligt dan in 2025. Volgens de prognose gaat de bevolking in deze regio de komende jaren al afnemen. In de regio's Emmen en Groningen neemt in de periode tot 2040 de bevolking, met minder dan 1%, nog maar beperkt toe.

Figuur 2.5: Verwachte bevolkingsgroei (2025 t/m 2039) naar woningmarktregio; bron: Primos-prognose 2025



Op nationaal niveau is de bevolkingsgroei de komende vijftien jaar met 6,3% vrijwel even groot als in de Primos-prognose 2024. Op regionaal niveau zijn de verschillen met de vorige prognose groter. De relatieve bevolkingsgroei ligt in de Primos-prognose 2025 hoger in enkele regio's aan de randen van het land en juist lager in een aantal regio's in de Randstad en de flanken daarvan. De regio's die in de nieuwe prognose naar verhouding sterker groeien zijn onder meer Venlo, Doetinchem, Leeuwarden, Middelburg en Nijmegen, terwijl voor de regio Maastricht een veel minder sterke afname van de bevolking wordt verwacht. In de regio's Amsterdam, Den Haag en Eindhoven is de neerwaartse bijstelling van de verwachte bevolkingsgroei relatief het grootst. In hoofdstuk 5 wordt meer uitgebreid stilgestaan bij de verschillen met vorige Primos-prognoses.

Ondanks deze veranderingen is de verwachte bevolkingsgroei zowel relatief als absoluut nog steeds het grootst in de regio's in de Randstad en in de flanken daarvan. Aan de randen van het land zal de bevolking naar verwachting duidelijk minder sterk toenemen.

De bevolkingsgroei heeft de afgelopen vijftien jaar vooral in de Randstad plaatsgevonden. De laatste jaren groeit de bevolking in de Randstad nog maar gering sneller dan in de rest van Nederland. De flanken groeiden de laatste jaren bijna even snel en houden de nationale groei gemiddeld meer dan bij. Overig Nederland als geheel groeit de laatste jaren meer dan in de periode 2010-2020 maar blijft nog altijd achter bij de nationale groei.

Tabel 2.1: Omvang en aandeel bevolking naar landsdeel, realisaties 2010, 2015, 2020 en 2025, prognose 2030, 2035 en 2040; bron: CBS en Primos-prognose 2025

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Randstad	6.844.000	7.075.000	7.389.000	7.705.000	7.958.000	8.182.000	8.391.000
Noordflank	1.410.000	1.431.000	1.473.000	1.529.000	1.559.000	1.589.000	1.619.000
Oostflank	1.647.000	1.673.000	1.725.000	1.793.000	1.838.000	1.883.000	1.925.000
Zuidflank	2.191.000	2.237.000	2.310.000	2.406.000	2.466.000	2.524.000	2.579.000
Overig Nederland	4.483.000	4.484.000	4.511.000	4.613.000	4.637.000	4.658.000	4.666.000
Totaal	16.575.000	16.901.000	17.408.000	18.046.000	18.458.000	18.837.000	19.180.000
Randstad	41,3%	41,9%	42,4%	42,7%	43,1%	43,4%	43,7%
Noordflank	8,5%	8,5%	8,5%	8,5%	8,4%	8,4%	8,4%
Oostflank	9,9%	9,9%	9,9%	9,9%	10,0%	10,0%	10,0%
Zuidflank	13,2%	13,2%	13,3%	13,3%	13,4%	13,4%	13,4%
Overig Nederland	27,0%	26,5%	25,9%	25,6%	25,1%	24,7%	24,3%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

De sterke groei van de bevolking in de Randstad is het gevolg van de grote aantrekkingskracht van dit landsdeel op buitenlandse migranten en de jonge bevolking die voor natuurlijke aanwas zorgt. Vrijwel de gehele natuurlijke aanwas van Nederland komt in de Randstad tot stand. Wel is er vertrek naar andere landsdelen. Het migratiesaldo van de Randstad met de andere landsdelen is sinds 2018 negatief, met 2023 als uitzondering. Dat wil zeggen dat er meer mensen vanuit de Randstad naar de andere landsdelen verhuisden dan andersom. In 2024 was het saldo voor de Randstad weer negatief[3].

Voor de regionale woningmarkt is de ontwikkeling van het aantal huishoudens overigens belangrijker dan de bevolkingsontwikkeling. In paragraaf 2.2 komen de verwachtingen met betrekking tot de huishoudensontwikkeling aan de orde.

2.1.4 Vergrijzing is de dominante trend

Het aantal inwoners van 75 jaar en ouder gaat flink stijgen. In de komende vijftien jaar neemt deze leeftijdsgroep met 45% toe. Het gaat om een toename met 795.000 75-plussers: van 1,76 miljoen in 2025 tot 2,56 miljoen inwoners in 2040. In deze leeftijdsklasse is de zorgvraag relatief groot en heeft een groot deel te maken met mobiliteitsbeperkingen. De vraag naar zorg en wonen met zorg zal daarmee sterk toenemen.

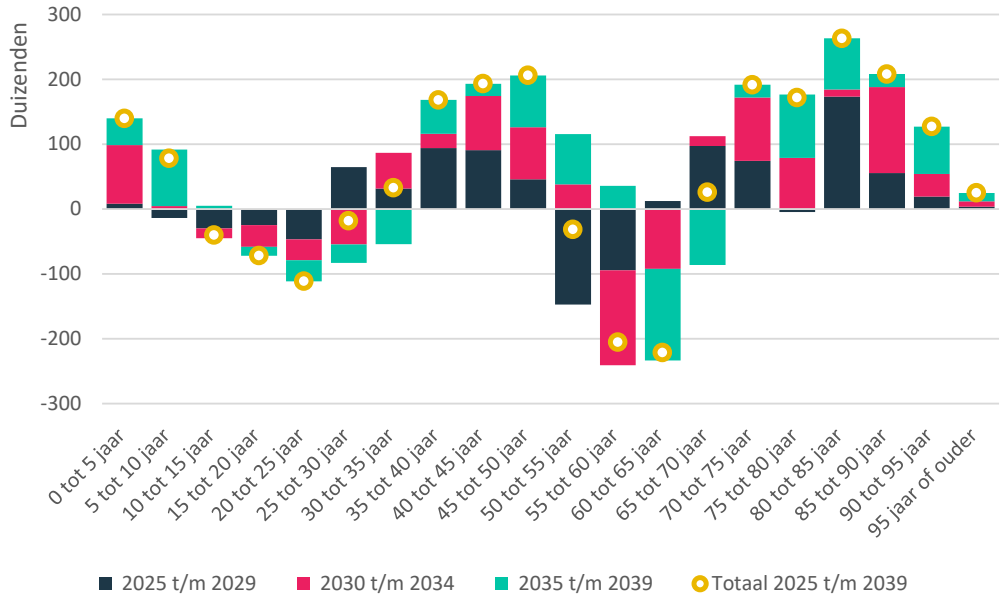
De sterk verschillende ontwikkelingen per leeftijdsklasse zijn voor een belangrijk deel terug te voeren op ontwikkelingen in het verleden, en met name in het aantal geboorten. De sterke toename van het

[3] Volgens de voorlopige cijfers bedraag het binnenlands migratiesaldo van de Randstad met de andere landsdelen in 2024 in totaal – 1.651 personen (meer vertrekkers dan vestigers).

aantal 65-plussers hangt samen met de naoorlogse babyboom en de gestegen levensverwachting. De afname in de leeftijdsklasse 50 tot 65 jaar hangt samen met de dalende geboortecijfers in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw.

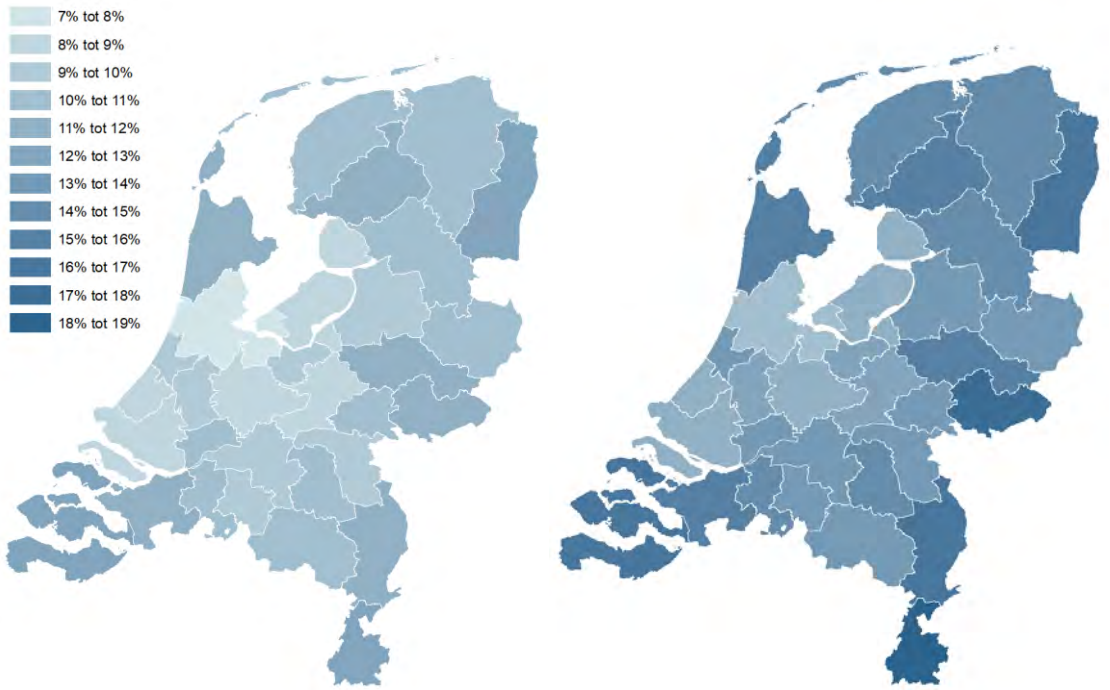
Het aandeel van de 75-plussers in de bevolking neemt toe van 10% nu tot 14% in 2040 en zal daarna ongeveer op dat niveau blijven. Het aandeel 50 t/m 65-jarigen daalt daarentegen sterk, van 20% nu tot 17% in 2040.

Figuur 2.6: Bevolkingsontwikkeling 2025 t/m 2039 naar leeftijdsklasse; bron: Primos-prognose 2025



Het aandeel 75-plussers loopt in 2025 per regio uiteen van 8,0% in de regio Amsterdam tot 12,6% in de regio Middelburg (zie Figuur 2.7). In regio's met een relatief sterke bevolkingsgroei neemt het aandeel van 75-plussers in de totale bevolking in de periode tot 2040 in het algemeen minder hard toe dan in regio's met minder bevolkingsgroei. In 2040 varieert het aandeel naar verwachting van 10,7% in de regio Amsterdam (een stijging met 2,9%-punt) tot 18,2% in de regio Maastricht (een stijging met 5,5%-punt). Gemiddeld neemt het aandeel 75-plus in deze periode toe met 3,9%-punt.

Figuur 2.7: Aandeel 75-plussers in de totale bevolking 2025 (links) en 2040 (rechts); bron: Primos-prognose 2025



2.2 Huishoudens

2.2.1 Huishoudensontwikkeling op nationaal niveau

Doordat de nationale prognose van CBS slechts heel beperkt lager uitvalt dan de voorgaande prognose, wijkt ook de huishoudensprognose van Primos op nationaal niveau weinig af van de vorige Primos-prognose. Het aantal huishoudens in 2031 wordt in de Primos-prognose 2025 14.100 lager ingeschat ten opzichte van de voorgaande prognose. Op de langere termijn blijft het verschil klein. In 2045 komt de nieuwe Primos-prognose 22.500 huishoudens lager uit dan de voorgaande prognose.

De Primos-prognose sluit voor de (nationale) bevolking aan op de nationale prognose van het CBS, maar maakt voor de huishoudensontwikkeling een eigen prognose. Uitgangspunt in deze prognose vormen de realisatiecijfers uit de CBS-huishoudenstatistiek, die gebaseerd is op de BRP[4]. De ontwikkeling van het aantal huishoudens hangt af van ontwikkelingen in de bevolkingsopbouw en van het huishoudvormende gedrag van die bevolking. Daarbij gaat het om processen als uit-huis-gaan, samenwonen, scheiden, verweduwing en de overgang naar intramurale voorzieningen (tehuizen). Over

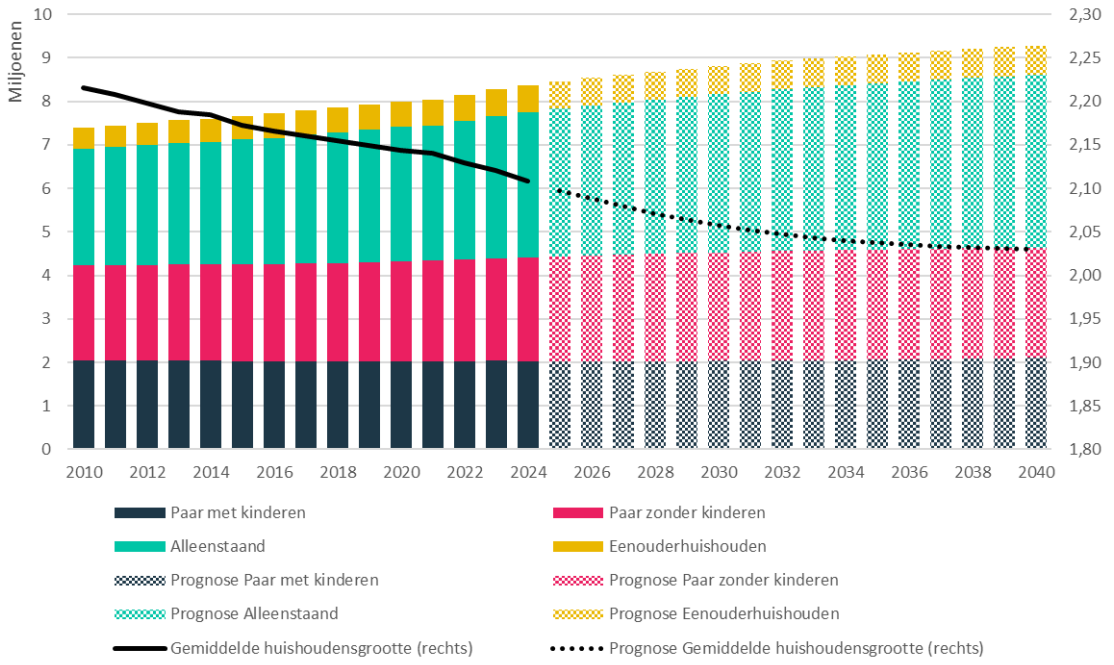
[4] BRP is de Basisregistratie Personen. Het CBS maakt ook gebruik van andere bronnen om het aantal huishoudens te bepalen. Behalve van de BRP wordt onder andere gebruikgemaakt van gegevens over fiscale partnerschappen en toeslagpartnerschappen afkomstig van de Belastingdienst, bijstandsgegevens afkomstig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

deze processen zijn gegevens beschikbaar waarmee het aantal overgangen tussen huishoudenposities gekwantificeerd kan worden. In de Primos-huishoudensprognose wordt naast leeftijd en geslacht ook rekening gehouden met etniciteit en opleiding.

Het aantal huishoudens is de afgelopen vijftien jaar (tot begin 2024) met 1.062.000 (14,5%) toegenomen. Relatief gezien is het aantal huishoudens daarmee veel sneller gestegen dan het aantal inwoners dat met 8,8% is gegroeid. De gemiddelde huishoudensgrootte is dan ook sterk afgenomen, van 2,23 in 2009 naar 2,11 in 2024. Voor de komende jaren wordt een verdere, maar meer beperkte afname verwacht, tot 2,03 in 2040. De daling van de gemiddelde huishoudensgrootte is daarmee vergelijkbaar met de voorgaande Primos-prognose.

Het aantal huishoudens neemt in totaal in de periode 2025 t/m 2039 met 822.000 toe, van ruim 8,4 miljoen naar bijna 9,3 miljoen. Dat komt neer op een groei met 9,7%. De toename bestaat vooral uit alleenstaanden (573.000), maar ook de aantallen paren met kinderen (73.000), eenouderhuishoudens (52.000) en paren zonder kinderen (124.000) nemen toe. De toename van het aantal huishoudens bestaat daarmee voor 70% uit alleenstaanden, 15% paren zonder kinderen, 9% paren met kinderen en 6% eenouderhuishoudens.

Figuur 2.8: Aantal huishoudens naar type (linker as) en gemiddelde huishoudensgrootte (rechter as), realisaties 2010-2024, prognose 2025-2040; bron: CBS en Primos-prognose 2025



De huishoudenstoename bestaat voor een belangrijk deel uit oudere alleenstaanden en oudere paren zonder kinderen. De toename van het aantal oudere paren is een gevolg van de naoorlogse geboortegolf en de toegenomen levensverwachting. De sterke toename van het aantal oudere alleenstaanden wordt enerzijds veroorzaakt door de stijging van het aantal alleenstaanden jonger dan 65 jaar en

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

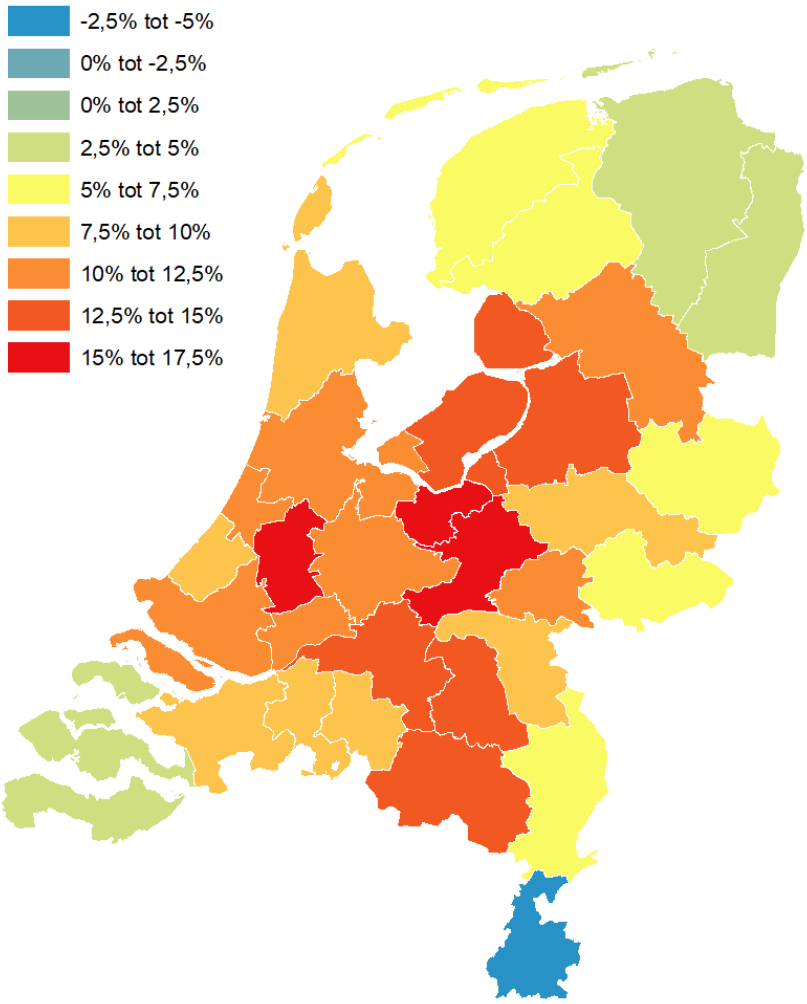
Het verhogen van doorstroming van oudere empty nesters of oudere alleenstaanden uit eengezinswoningen naar appartementen wordt vaak genoemd als mogelijkheid om aan de vraag door jongere huishoudens naar dit type woningen tegemoet te komen. De verhuisgeneigdheid van ouderen is echter laag. Het WoonOnderzoek Nederland (WoON) 2024 bevestigt dit opnieuw. Vele ouderen wonen naar tevredenheid en relatief goedkoop. Omdat met het klimmen der jaren de gebreken toenemen ontstaat er wel meer vraag naar geschikte woningen. Voor een deel zullen deze via het aanpassen van bestaande woningen tot stand komen, maar daarnaast zullen er meer nultredenwoningen en zogeheten geclusterde woningen nodig zijn, waar ook zorg geleverd kan worden. De jaarlijkse Fortuna-raming van ABF die hier inzicht in biedt zal in het najaar van 2025 beschikbaar komen.

Zoals we hiervoor zagen gaat het aantal inwoners van 75 jaar en ouder in de komende vijftien jaar met 795.000 toenemen. Het aantal 75-plus huishoudens neemt in deze periode met 626.000 toe, waarvan 407.000 alleenstaanden en 219.000 meerpersoonshuishoudens. Aangenomen is dat vanwege de restrictie die aan de uitbreiding van de institutionele verpleeghuiscapaciteit is opgelegd, het aantal 75-plussers in een verpleeghuis tot 2040 nog maar met 12.000 personen toeneemt. Veel ouderen zullen dus als particulier huishouden vraag naar wonen met zorg gaan uitoefenen.

2.2.2 Huishoudensontwikkeling op regionaal niveau

De toename van het aantal huishoudens per regio volgt voor een belangrijk deel de bevolkingsgroei per regio en laat dan ook meer spreiding van de huishoudensgroei zien dan de voorgaande prognose. De sterkste huishoudensgroei wordt verwacht in de regio's in het midden en westen van het land. Aan de randen van het land is de groei het kleinst (Figuur 2.9). Naar verhouding is de groei met 13% tot 17% in de periode tot 2040 het sterkst in de regio's Gouda, Ede, Amersfoort, Lelystad, Zwolle en Oss. Het aantal huishoudens in de regio's Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht neemt de komende vijftien jaar tussen de 9% en 12% toe. De verwachte groei tot 2040 is onder andere in de regio's Nijmegen (9%), Leeuwarden (7%) , Doetinchem (7%), Venlo (7%), Roosendaal (7%) en Middelburg (5%) hoger dan eerder voorzien. In Zuid-Limburg, de regio Maastricht, wordt nog steeds krimp van het aantal huishoudens verwacht (-3%), maar aanzienlijk minder dan in eerdere prognoses. In hoofdstuk 5 en 6 gaan we in op de aanpassingen van Primos 2025 ten opzichte van 2024 en duiden we de regionale verschillen in huishoudensontwikkeling tussen Primos 2025 en voorgaande edities.

Figuur 2.9: Verwachte huishoudensontwikkeling naar woningmarktregio, 2025 t/m 2039, (%); bron: Primos-prognose 2025



03
Woningvoorraad en woningtekort

3.1 Toename woningvoorraad in afgelopen jaren

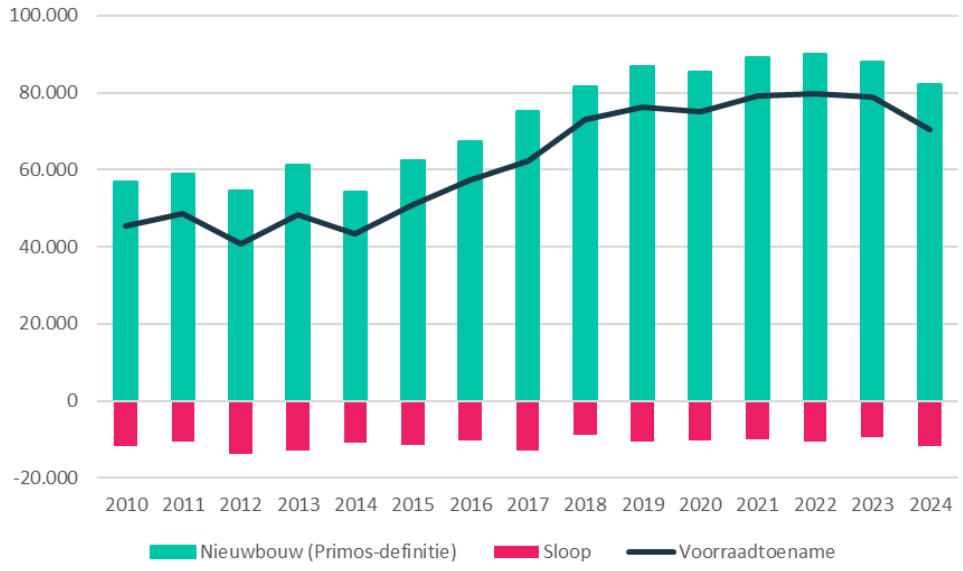
3.1.1 Rijksdoelstellingen woningbouw conform Primos-definitie van nieuwbouw

In de woningvoorraadstatistiek van het CBS wordt sinds de invoering van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) in 2012 onderscheid gemaakt tussen nieuwbouw, overige toevoegingen, sloop, overige onttrekkingen en correcties. Onder de noemer overige onttrekkingen en overige toevoegingen vallen transformaties, woningsplitsingen, optoppen, samenvoegingen van woningen, verbouw van woningen en 'administratieve toevoegingen en onttrekkingen'. Er is in belangrijke mate samenhang tussen onttrekkingen en toevoegingen. Een woningsplitsing levert in de CBS/BAG-systematiek bijvoorbeeld enerzijds één onttrekking op en anderzijds twee of meer toevoegingen. In de Primos-prognose wordt daarom met een versimpeling gewerkt. In de Primos-prognose is 'nieuwbouw' gedefinieerd als de nieuwbouw volgens de CBS-definitie + het saldo van overige toevoegingen en onttrekkingen zoals het CBS die uit de BAG afleidt. Het Rijk hanteert de Primos-definitie van nieuwbouw bij het definiëren van de woningbouwdoelstellingen (bruto nieuwbouw + het saldo van de overige toevoegingen en onttrekkingen). Naast nieuwbouw wordt in de Primos-prognose en door het Rijk sloop onderscheiden, conform de CBS-definitie van sloop.

3.1.2 Nieuwbouw sinds invoering van de BAG

Het zicht op langjarige trends in de woningproductie wordt vertroebeld door de methodebreuk in de statistieken die het gevolg is van de overgang van het Woningregister van het CBS naar de Basisregistratie Adressen en Gebouwen in 2012 en de daaropvolgende invoeringsproblemen die de BAG in de periode 2012 t/m 2018 heeft gekend. ABF Research heeft daarom een raming van de daadwerkelijke nieuwbouwproductie en voorraadontwikkeling in deze jaren gemaakt (zie Figuur 3.1).

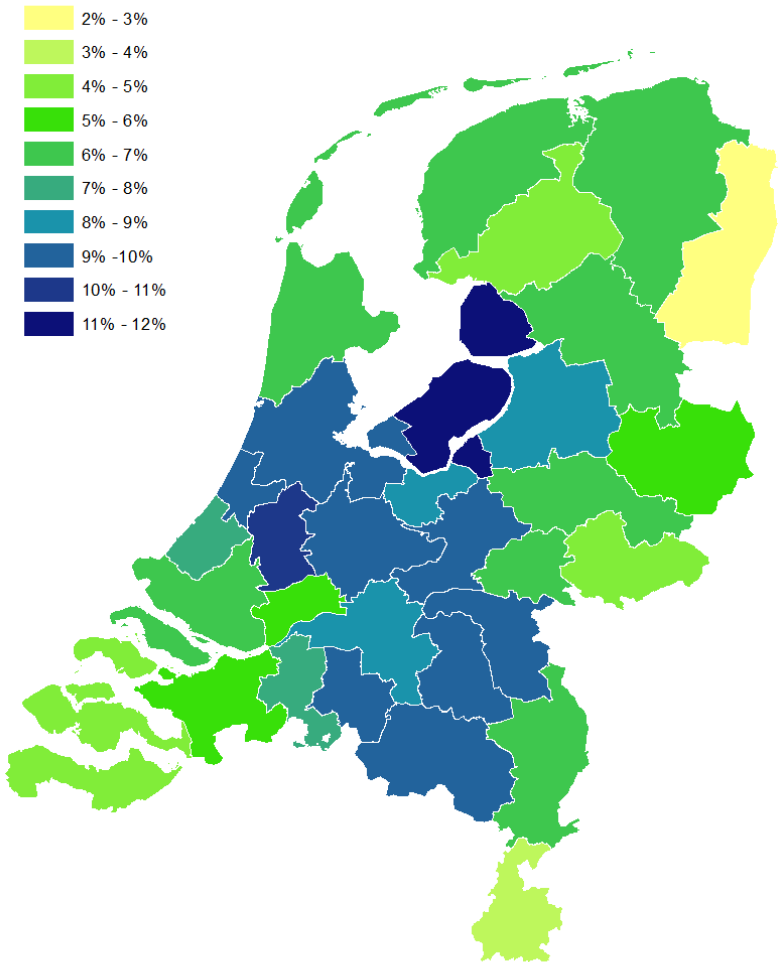
Figuur 3.1: Nieuwbouw (Primos-definitie, gecorrigeerd voor invoeringsproblemen BAG), sloop en toename woningvoorraad per saldo, 2012 t/m 2024; bron: BAG, bewerking ABF Research



De nieuwbouw (Primos-definitie) is na de woningmarktcrisis opgelopen van 55.200 woningen in 2014 naar 90.200 woningen in 2022. De afgelopen twee jaar is de nieuwbouwproductie afgenomen. Er werden 88.200 nieuwbouwwoningen gereedgemeld in 2023 en 82.200 in 2024. De sloop fluctueert jaarlijks enigszins maar vertoont een dalende trend. In 2012 werden 13.700 woningen gesloopt, in 2024 waren dat er 11.800.

In de laatste acht jaar (2017 t/m 2024) telde de nieuwbouw 679.100 woningen en zijn er 84.200 woningen gesloopt. Per saldo is de woningvoorraad sinds 2017 met 594.900 woningen toegenomen. De voorraadtoename is relatief gezien het hoogst in de regio's Lelystad (12,0%) en Gouda (10,3%) en met 2,8% in de regio Emmen het laagst.

Figuur 3.2: Toename woningvoorraad naar woningmarktregio, 2017 t/m 2024 (%); bron: BAG, bewerking ABF Research

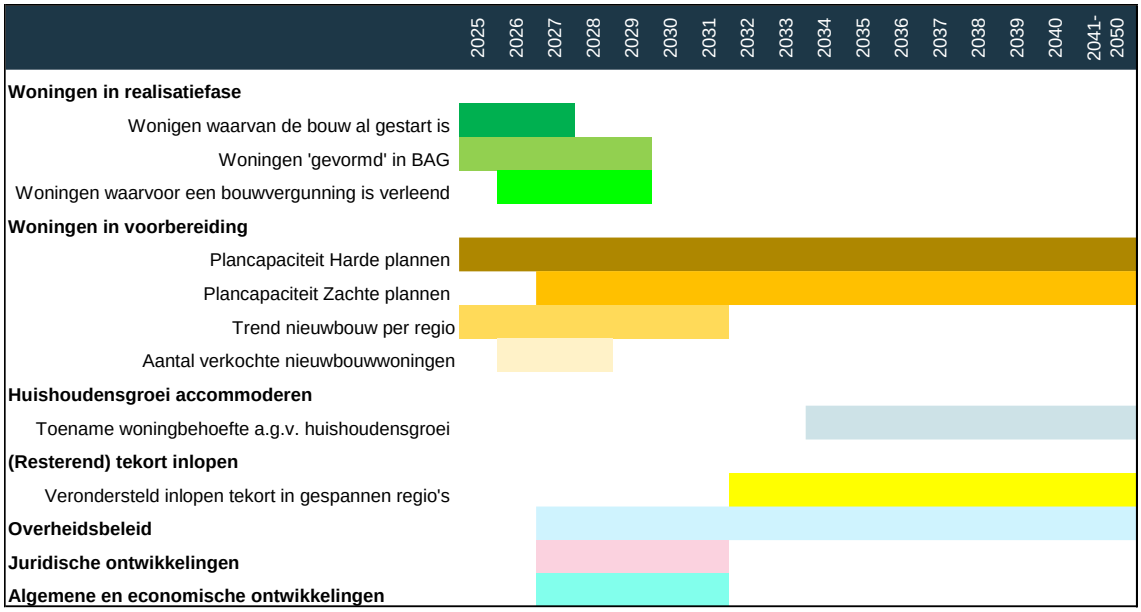


3.2 Woningbouwverwachtingen

Vanwege de wisselwerking tussen woningbouw en demografische processen worden er voor de Primos-prognose woningbouwverwachtingen opgesteld. Deze verwachtingen zijn in de maanden april/mei 2025 opgesteld. Voor de periode tot en met 2031 zijn deze gebaseerd op trends in de woningproductie, aantal woningen in aanbouw, aantal afgegeven bouwvergunningen, omvang van de harde en zachte plancapaciteit, veranderingen in het beleid van overheden, juridische ontwikkelingen, economische en maatschappelijke vooruitzichten en demografische verwachtingen. Er liggen geen modelberekeningen ten grondslag aan de Primos-woningbouwverwachtingen op nationaal niveau, het gaat om beredeneerde aantallen.

Voor de langere termijn, na 2031, is de geraamde woningbouw in de Primos-prognose daarnaast gebaseerd op de aanname dat er opgavegericht wordt gebouwd zodat de regionale woningtekorten verder worden ingelopen en het tekort rond 2045 op nationaal niveau circa 2% bedraagt. Vanaf 2040 bepaalt de opgave, in de vorm van de verwachte huishoudensgroei en het geleidelijk inlopen van regionale woningtekorten, de omvang van de verwachte woningbouw.

Figuur 3.3: Gebruikt bronmateriaal voor nationale woningbouwverwachtingen naar periode



De woningbouwverwachtingen in de Primos-prognose verschillen van de ambities in het Programma Woningbouw (2022) van het Ministerie van BZK waarin het streven naar de bruto toevoeging van 900.000 woningen in de jaren 2022 t/m 2030 is opgenomen en met de aantallen in de provinciale en regionale woondeals. Op basis van de Primos-prognose 2023 heeft het Rijk de woningbouwambities voor de genoemde beleidsperiode herijkt naar 991.185 woningen in de periode 2022 tot en met 2030[5]. De ambitie van het Kabinet Schoof is om zo snel mogelijk 100.000 woningen per jaar te realiseren.

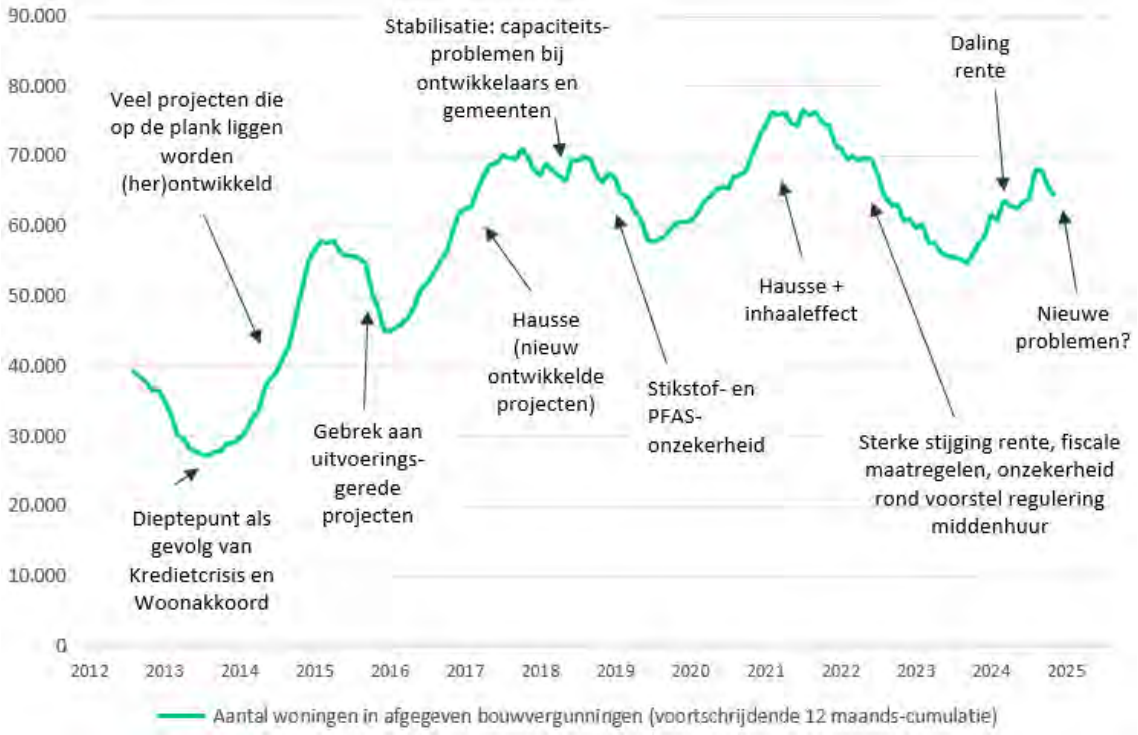
[5] Ministerie van BZK, Voortgangsrapportage Programma Woningbouw, 4 juni 2024.

3.2.1 Ontwikkeling verleende bouwvergunningen voor woningen

Een belangrijke indicator voor de te verwachten woningproductie is het aantal woningen waarvoor een bouwvergunning is afgegeven. Het CBS publiceert maandelijks het aantal 'nieuw te bouwen woningen' in door gemeenten verleende omgevingsvergunningen met een minimale bouwsom van € 50.000. Bron is een enquête onder gemeenten over de bouwproductie in brede zin.

Eind 2013, op het dieptepunt na de kredietcrisis, waren er volgens deze enquête in de twaalf voorafgaande maanden tezamen slechts 27.300 vergunningen voor 'nieuwe woningen' verleend. Sindsdien is het aantal afgegeven vergunningen sterk gestegen. In november 2021 werd een voorlopig hoogtepunt bereikt met 76.500 afgegeven vergunningen voor nieuwe woningen in de twaalf voorafgaande maanden.

Figuur 3.4: Verleende bouwvergunningen voor woningen (voortschrijdende 12-maandscumulatie; bron: CBS



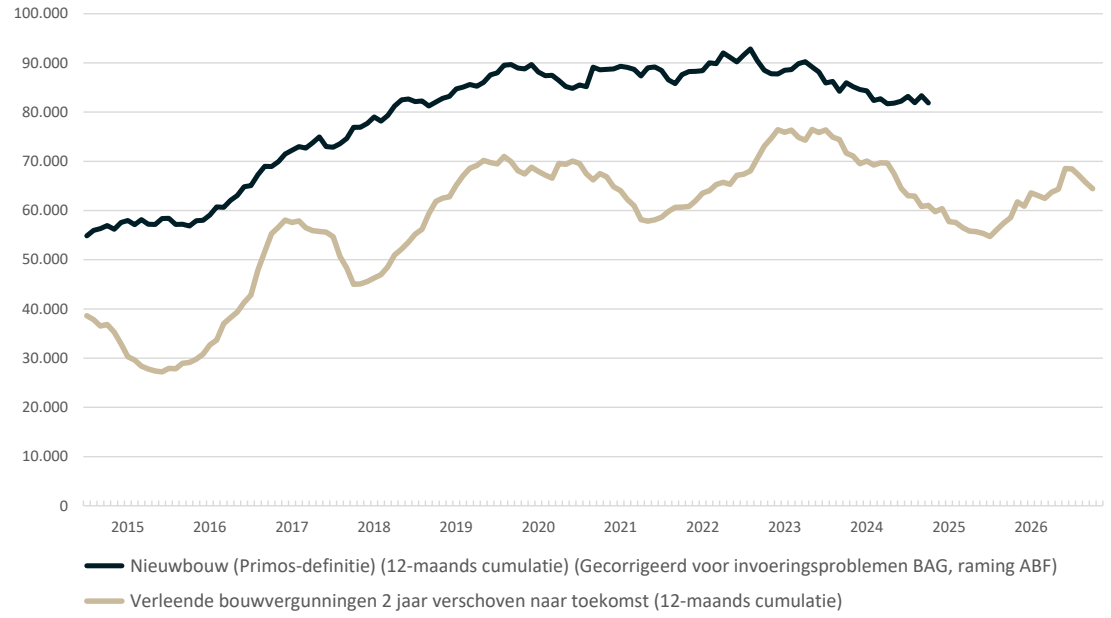
Vanaf maart 2022 is de vergunningverlening sterk gedaald. Vanwege de oorlog in Oekraïne liepen de bouwkosten op en steeg de hypotheekrente sterk. Prijzen van koopwoningen daalden en nieuwbouwkoopwoningen waren minder gewild. Fiscale maatregelen troffen de particuliere huursector. Het aantal verleende vergunningen is teruggelopen tot 54.706 op jaarbasis in januari 2024. Sindsdien heeft de vergunningverlening zich hersteld tot 68.500 in december 2024. De laatste maanden is er echter sprake van opnieuw een daling. In april 2025 blijft het aantal verleende vergunningen op jaarbasis steken op 64.500 woningen.

Het CBS heeft overigens aangekondigd statistieken over verleende vergunningen vanaf eind juni 2025 te gaan baseren op de BAG. CBS meldt hierover: “De bestaande cijfers zijn gebaseerd op enquêtes. Het CBS vraagt gemeenten een vragenlijst in te vullen over de hoeveelheid vergunde woningen. Met terugwerkende kracht stelden we op basis van de BAG vast dat er meer woningen waren vergund dan er volgens de enquêtes waren vergund. Het verschil tussen beide bronnen groeide in de loop der jaren van 15 naar ruim 30 procent[6].”
Bij het opstellen van de woningbouwverwachtingen konden deze nieuwe statistieken nog niet meegenomen worden. Trends in oude en nieuwe statistiek blijken echter overeen te komen.

3.2.2 Nieuwbouw volgens CBS- en Primos-definitie

De gereedmelding van nieuwbouwwoningen ligt dan ook op een aanzienlijk hoger niveau dan de vergunningenverlening zoals die tot nu toe door het CBS is gemeten. In Figuur 3.5 is het verband tussen het aantal nieuwbouwwoningen en het aantal woningen in afgegeven vergunningen gevisualiseerd door de vergunningverlening met een tweejaarsverschuiving af te beelden. Aangenomen is dat er gemiddeld twee jaar verstrijkt tussen het verlenen van een vergunning en het opleveren van een woning. Deze aanname is gebaseerd op eerdere cijfers van het CBS (gemiddeld tussen de 21 en 24 maanden in 2013-2017) en het toenemend aandeel appartementen, die een langere bouwtijd kennen, in de woningbouw. De (beperkte) toename van het aantal gerealiseerde flexwoningen tempert de verlenging van de doorlooptijden.

Figuur 3.5: Nieuwbouw (Primos-definitie) en verleende bouwvergunningen voor nieuwe woningen met 2 jaar verschuiving naar toekomst weergegeven, 12-maandscumulatiecijfers; bron: CBS/BAG en Bouwvergunningenstatistiek



[6] https://www.cbs.nl/nl-nl/corporate/2025/23/cbs-brengt-woningen-en-andere-gebouwen-scherper-in-beeld

Opvallend is dat in grote lijnen het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen conform de toegenomen vergunningverlening toeneemt, maar dat de fluctuaties in het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen veel minder scherp zijn dan de fluctuaties in het aantal verleende vergunningen. Voor projectontwikkelaars en bouwbedrijven is continuïteit van belang. Pieken en dalen in de vergunningenverlening worden in de uitvoering en opleveringen zoveel mogelijk afgevlakt. Naast dat afvlakken blijven de grote lijnen natuurlijk wel overeind. Te zien is dat er sinds de kredietcrisis een stijgende trend is in zowel de afgegeven vergunningen als de nieuwbouw. Voor de komende maanden mag op grond van de ontwikkeling van het aantal afgegeven vergunningen een verdere daling in de nieuwbouwaantallen verwacht worden.

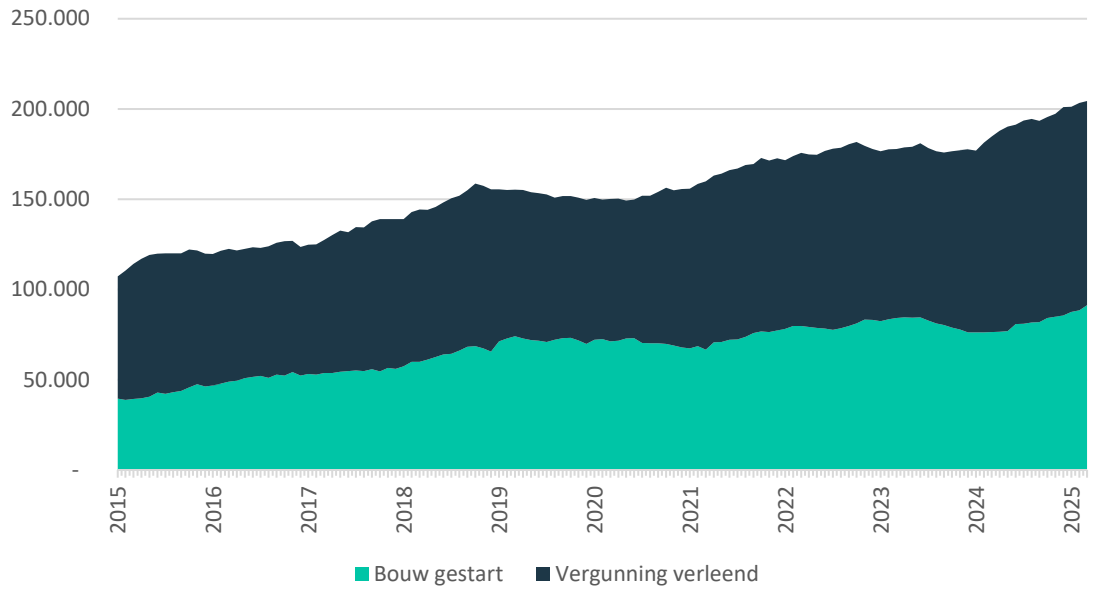
3.2.3 In de pijplijn: voorraad vergunde of in aanbouw genomen woningen

Het aantal woningen in voorbereiding waarvoor een vergunning is afgegeven, alsook het aantal woningen met vergunning waar de bouw gestart is, zijn beide het afgelopen anderhalf jaar sterk opgelopen. Dat betekent dat het aantal opleveringen over circa een jaar weer gaat toenemen.

Naast de hiervoor besproken maandcijfers op basis van een enquête, zijn de vergunningen voor woningen ook te volgen in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). De zogenaamde pijplijnstatistieken die het CBS sinds ruim een jaar publiceert betreffen nieuwbouwwoningen die op het meetmoment vergund zijn of al in aanbouw zijn genomen. Deze woningen in voorbereiding zijn in de BAG bekend als verblijfsobjecten met de status ‘gevormd’. Als het pand waarin een ‘gevormd’ verblijfsobject gelegen is de status ‘bouw gestart’ heeft, tellen deze woning als ‘in aanbouw’. Een belangrijk deel van de gevormde verblijfsobjecten krijgt overigens nooit de status ‘in aanbouw’, maar gaat direct over van de status ‘gevormd’ naar de status ‘in gebruik’. Het aantal in aanbouw zijnde woningen wordt hierdoor in deze statistiek onderschat.

In maart 2025 waren er volgens het CBS in totaal 204.300 vergunde nieuwbouwwoningen opgenomen in de BAG, waarvan 91.400 woningen in aanbouw en 112.900 woningen wel vergund, maar nog niet in aanbouw. Ten opzichte van september 2023 is het aantal nieuwbouwwoningen waarvan de bouw volgens de BAG gestart is met 14% toegenomen en het aantal vergunde woningen waarvan de bouw nog niet gestart is met 18%. Uit aanvullende analyses van ABF Research blijkt dat inclusief woningen die niet tot stand komen via nieuwbouw, maar via transformatie van gebouwen en dergelijke, de pijplijn in de BAG in maart 2025 in totaal 245.800 woningen bedraagt.

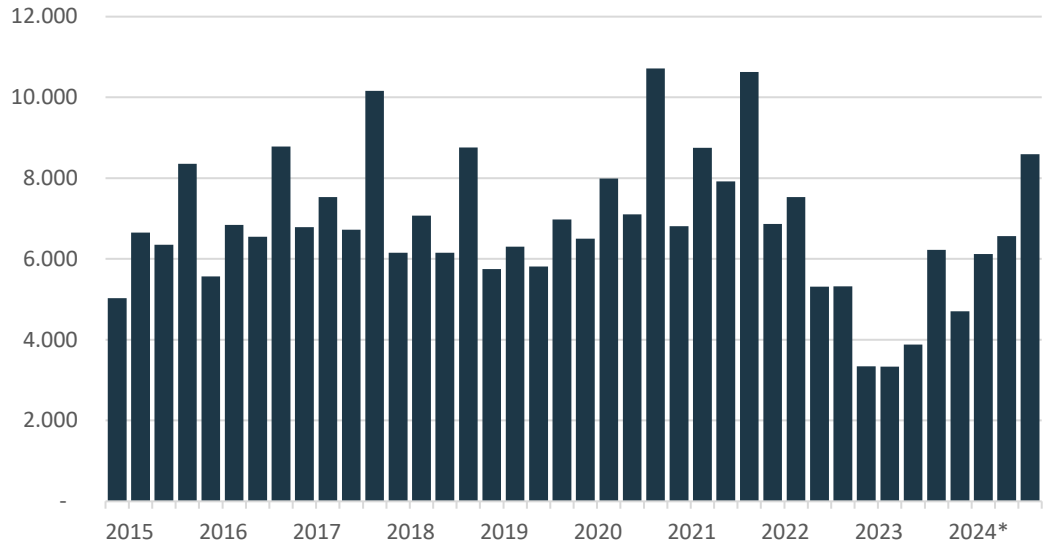
Figuur 3.6: Aantal nieuwbouwwoningen in voorbereiding volgens de BAG, bron: BAG/CBS



3.2.4 Aantal verkochte nieuwbouwwoningen

Ook de markt voor nieuwbouwkoopwoningen laat herstel zien. Dat blijkt zowel uit CBS- als NVM-cijfers. Sinds 2015 houdt het CBS in het kader van de huizenprijzenstatistiek (waarvoor een Europese verplichting geldt) een statistiek bij met het aantal verkochte nieuwbouwkoopwoningen die op 'nieuwbouwgrond' zijn gebouwd.

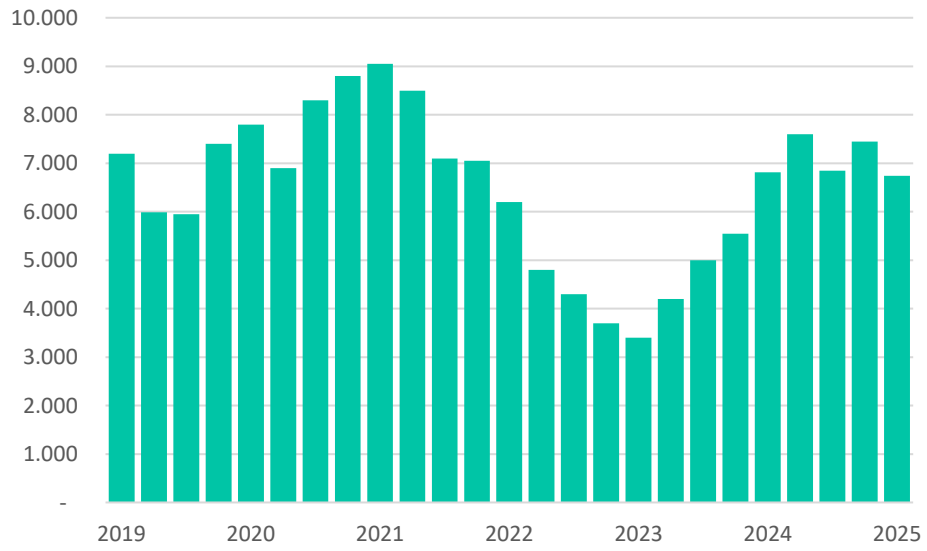
Figuur 3.7: Aantal verkochte nieuwbouwkoopwoningen op nieuwbouwgrond, kwartaalcijfers, 1e kwartaal 2015 t/m 4e kwartaal 2024; bron: CBS; *voorlopige cijfers



Er wordt een combinatie van Kadasterdata en data van garantiecertificaten gebruikt. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om zelfbouwprojecten en ook koopwoningen die het resultaat zijn van splitsing, renovatie of transformatie worden niet meegenomen. Gemiddeld zijn er in de jaren 2015 t/m 2022 per jaar 28.800 van deze nieuwbouwkoopwoningen verkocht. In topjaar 2021 werden er 34.300 van deze nieuwbouwkoopwoningen verkocht, in 2023 slechts 16.800. In 2024 heeft de markt zich grotendeels hersteld en bedroeg het aantal van deze verkopen 26.000.

De NVM, die een statistiek bijhoudt van alle door aangesloten makelaars verkochte nieuwbouwwoningen op het moment dat het koopcontract wordt getekend, rapporteert voor zowel 2020 als 2021 de verkoop van circa 32.000 nieuwbouwwoningen. In 2022 en 2023 is dit aantal gedaald tot 19.000. In 2024 is het aantal verkopen van nieuwbouwwoningen via NVM-makelaars opgelopen tot bijna 29.000.

Figuur 3.8: Aantal verkochte nieuwbouwkoopwoningen door NVM-makelaars, kwartaalcijfers, 2019 t/m 1e kwartaal 2025; bron: NVM/Brainbay

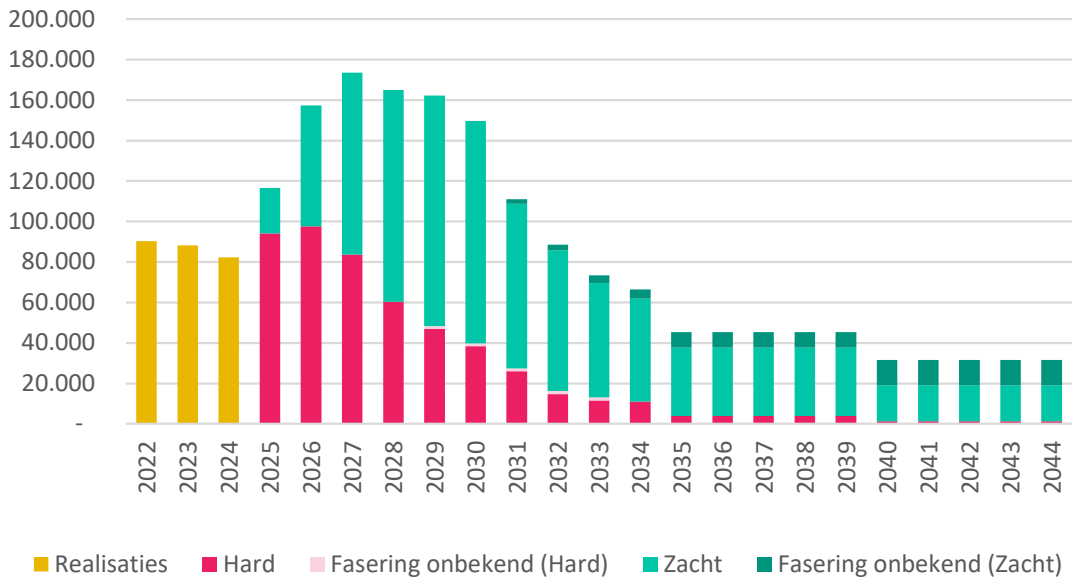


3.2.5 Plancapaciteit

Volgens de Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw is de bruto plancapaciteit bijna 1,7 miljoen woningen, waarvan 517.500 in harde plannen[7]. In Figuur 3.9 is een overzicht opgenomen van de realisaties in de afgelopen jaren alsmede de woningen in voorbereiding naar verwacht opleverjaar. Opeenvolgende inventarisaties laten zien dat er veel planningsoptimisme is, maar dat de 'boeggolf' aan plannen steeds naar achteren schuift. Er zijn 930.400 woningen met een geplande oplevering in de komende zes jaar (2025 t/m 2030). Dat zijn er gemiddeld 155.000 per jaar. 46% van deze woningen zijn per 1-1-2025 opgenomen in harde plannen (door de gemeenteraad vastgesteld of onherroepelijk).

[7] Zie ABF Research, Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw Voorjaar 2025, r2025-0022LGR, Delft, 2025.

Figuur 3.9: Realisaties en bruto plancapaciteit naar verwacht opleverjaar en planstatus; bron: BAG en Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw Voorjaar 2025, bewerking ABF Research



3.2.6 Overheidsbeleid

In 2019 vond onder druk van het oplopende woningtekort en de steeds hogere bevolkingsprognoses een omslag in het Rijksbeleid plaats. Erkend werd dat het woningtekort een probleem is dat op nationaal niveau niet alleen om aandacht vraagt, maar ook inzet van rijksmiddelen vergt. In de afgelopen jaren is er in aanvulling op de initiële Woningbouwimpuls (2020) meer aandacht voor de problemen op de woningmarkt gekomen, onder andere in de vorm van een Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, is de verhuurderheffing afgeschaft en zijn er aanzienlijke financiële middelen voor woningbouw en de ontsluiting van woningbouwlocaties beschikbaar gekomen. Het Kabinet-Schoof heeft zich tot doel gesteld om zo snel mogelijk te komen tot 100.000 nieuwbouwwoningen per jaar. Een belangrijke maatregel in dit verband is het invoeren van de realisatiestimulans per 2026. De actielijnen uit het Programma Woningbouw (Ministerie van BZK, maart 2022) om de woningproductie op te stuwen blijven van kracht en op de 'Woontop' zijn in december 2024 met een veelheid aan overheids- en belangenorganisaties afspraken gemaakt om de productie op te jagen.

- In de eerste actielijn wordt er onder de noemer 'versterken van de regie' ingezet op het sluiten van regionale woondeals, het monitoren van de voortgang van deze deals en het wetsvoorstel Regie volkshuisvesting.
- De tweede actielijn 'sneller van initiatief tot realisatie' zet in op kennisuitwisseling, stroomlijnen van regelgeving, wegnemen van knelpunten (personeel, nutsaansluitingen, stikstof, etc.) en het bevorderen van industrieel en circulair bouwen. Deze actielijn heeft een nieuwe impuls gekregen in de vorm van het programma 'STOER', dat inmiddels tot eerste voorstellen heeft geleid.

- De derde actielijn ‘versnellen woningbouw’ richt zich op het oplossen van financiële knelpunten bij publieke investeringen die het bouwen van (betaalbare) woningen in de weg staan. In de Voortgangsrapportage Programma Woningbouw[8] is een volledig overzicht opgenomen van de inzet van middelen ten behoeve van het aanjagen van de woningbouw. Het gaat dan onder andere om de woningbouwimpuls, de startbouwimpuls, middelen voor de huisvesting van aandachtsgroepen, middelen voor de ontsluiting van locaties, het stimuleren van flexwonen en nu dus de realisatiestimulans waarvoor 2,5 miljard is gereserveerd voor betaalbare woningen waarvan de start bouw begint in de periode 2025 t/m 2029.
- De vierde actielijn richt zich op grootschalige woningbouwgebieden waar de betrokkenheid van het Rijk intensief is, de zogenaamde NOVEX-locaties. In 2025 zijn er 24 zogeheten doorbraaklocaties benoemd waar betrokken overheids- en marktpartijen onderkennen dat versnelde besluitvorming nodig en mogelijk is en partijen bereid zijn om daaraan bij te dragen. De locaties liggen voor een deel in de aangewezen grootschalige woningbouwgebieden (waar het Rijk intensieve langjarige betrokkenheid heeft), maar ook op andere plekken in het land.

De doelstelling om twee derde van de toe te voegen woningen in het betaalbare segment te realiseren heeft grote invloed op woningbouwplannen. De winstgevendheid van projecten vermindert door dit streven, hetgeen op termijn tot lagere grondprijzen leidt. Bij reeds aangekochte gronden leidt het mogelijk tot financiële knelpunten en vertraging. De realisatiestimulans kan helpen om de gaten te dichten.
Verhuurders dringen aan op fiscale aanpassingen om meer woningbouw mogelijk te maken. Corporaties wijzen er op dat zij vanwege de implementatie van de ATAD-richtlijn grote sommen vennootschapsbelasting moeten betalen. Op de wensenlijst van private verhuurders staan een verdere verlaging van de overdrachtsbelasting (gaat in 2026 al van 10,4% naar 8%), aanpassing van box3-regels en de leegwaarderatio.

De voorgenomen verhoging van de productie van woningen op tijdelijke locaties, ‘flexwoningen’, wordt dichterbij gebracht door meer financiële steun van het Rijk voor deze projecten en door de financiële herplaatsingsgarantie. Met de Nationale Prestatieafspraken en de regionale woondeals hebben corporaties en gemeenten op zich genomen om op grote schaal flexwoningen te realiseren. In 2023 zijn er volgens het Ministerie van VRO 5.100 flexwoningen gerealiseerd. In 2024 waren dit er bijna 6.500[9]. De Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw laat zien dat er ruim 18.000 flexwoningen voor de komende jaren in voorbereiding zijn.

Huurbevriezing

In de Voorjaarsnota van 2025 is een huurbevriezing voor 2025 en 2026 aangekondigd voor de sociale huursector. Hoewel de huidige huurders van corporatiewoningen hiermee geholpen kunnen zijn, leidt

[8] https://www.volkshuisvestingnederland.nl/actueel/nieuws/2024/06/05/voortgang-programma-woningbouw-doorbouwen-aan-voldoende-woningen.
[9] https://mn.datawonen.nl/mosaic/programma-woningbouw/beschikbaarheid

de huurbevriezing ook tot een daling van de investeringscapaciteit van corporaties. Tijdens het opstellen van deze woningbouwverwachtingen in april/eerste helft mei bestond er nog veel onduidelijkheid over de precieze invulling van de voorgestelde maatregel en vorm en omvang van de compensatie. De val van het Kabinet-Schoof en het intrekken van het voorstel tot huurbevriezing vond begin juni plaats, nadat de woningbouwverwachtingen al in de Primos-prognose 2025 waren verwerkt.

In de woningbouwverwachtingen voor de Primos-prognose 2025 is aangenomen dat de huurbevriezing een negatief effect op de productie vanaf 2027 zal hebben. Niet alleen de nieuwbouwcapaciteit van corporatiewoningen wordt door huurbevriezing geraakt. Een dergelijke maatregel heeft grote disruptieve gevolgen voor veel woningbouwprojecten omdat afspraken, contracten en plannen moeten worden herzien. Veel projecten bestaan immers uit woningen in zowel de huur- als de koopsector als in verschillende prijsklassen. In een Kamerbrief[10] meldt de minister dat (buitenlandse) investeerders zich al lijken terug te trekken en dat partners lopen weg van de regionale versnellingstafels. Uit de aanleveringen voor de Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw blijkt dat bijna de helft van de woningen in gemengde plannen tot stand komt (zie Tabel 3.1).

Tabel 3.1: Woningbouwplannen naar aandeel laagsegment huur, totaal aantal geplande woningen en aantal woningen in het lage huursegment; bron: Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw Voorjaar 2025, bewerking ABF Research

aandeel laagsegment huur in project	aantal projecten	aantal woningen	aantal laagsegment huur
100%	1.274	82.772	82.772
75% tot 100%	194	23.550	19.879
10% tot 75%	2.550	580.305	183.406
>0% tot 10%	69	24.317	1.433
0%	5.064	202.276	0
Prijsklassen nog niet bekend	2.611	280.551	?
Totaal	11.762	1.193.771	287.490

Voor de woningbouwverwachtingen in deze Primos-prognose is verondersteld dat er, vanwege het te verwachten oplopen van het woningtekort door de huurbevriezing, aanvullende compenserende maatregelen van kracht zullen worden zodat de productieterugval binnen de perken blijft. Paragraaf 3.6 gaat verder in op de mogelijke gevolgen voor de woningbouwopgave. Nu het voorstel voor huurbevriezing is ingetrokken zijn de woningbouwverwachtingen in deze prognose vermoedelijk aan de lage kant.

3.2.7 Juridische ontwikkelingen

De rechtspraak over het intern salderen bij de beoordeling van de gevolgen van projecten voor de natuur is door een uitspraak van de Raad van State op 18 december 2024 gewijzigd. De

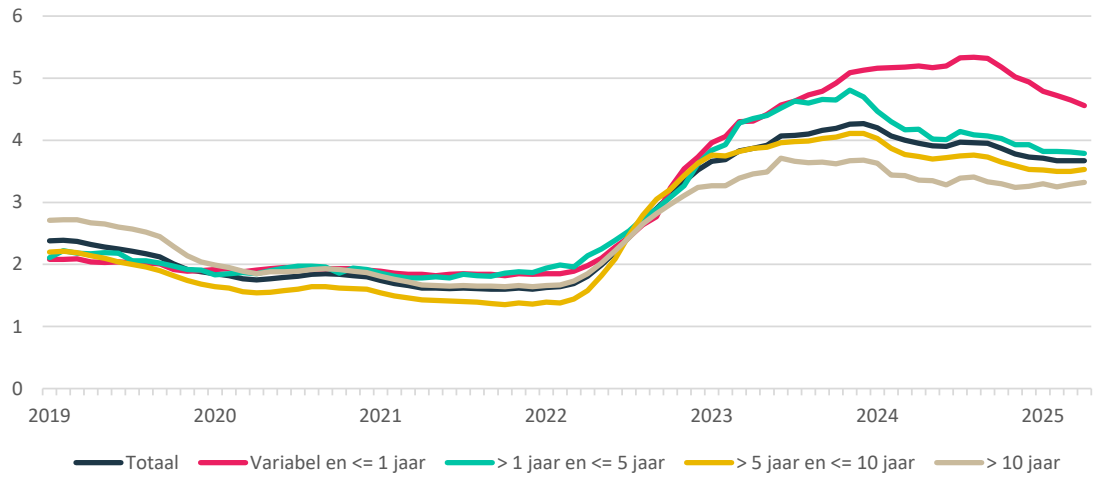
[10] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2025/05/20/dilemmanotitie-huurbevriezing-raad-fysieke-leefomgeving-rfl-20-mei-2025.

mogelijkheden voor het intern salderen worden hierdoor beperkt. Inmiddels heeft het Kabinet-Schoof voorstellen gedaan om het systeem van vergunningverlening te hervormen en daarnaast een startpakket gepresenteerd met maatregelen voor de korte termijn.
In de woningbouwverwachtingen voor de Primos-prognose is, hoe onzeker dat ook is, aangenomen dat stikstof geen extra belemmering voor woningbouw vormt.

3.2.8 Algemene economische ontwikkelingen

In 2022 is de inflatie sterk opgelopen en zijn de rentetarieven van hypotheken sterk verhoogd. De financieringsmogelijkheden van kopers zijn daardoor flink beperkt en in reactie daarop zijn de prijzen van koopwoningen gedaald. In de loop van 2023 zijn de tarieven gedaald en stijgen de huizenprijzen weer. Zoals hiervoor laten zien is het aantal verkochte nieuwbouwwoningen dan ook sterk toegenomen. Nieuwbouwprojecten zijn bij een lagere rente eerder haalbaar. De ECB heeft inmiddels de rentetarieven verder verlaagd, maar dat heeft nog niet tot een significante verdere daling van de hypotheekrente geleid. Als gevolg van meerdere oorlogen in of nabij Europa en de handelsoorlog die met de VS dreigt zijn de onzekerheden op economische vlak groot.

Figuur 3.10: Bancaire rente op zuiver nieuw afgesloten woninghypotheken huishoudens naar rentevaste periode; 2019-april 2025; bron: DNB



3.2.9 Netcongestie

Een nieuw probleem blijkt netcongestie te zijn. Ook woningbouwprojecten krijgen hier mee te maken[11]. Het komt al voor dat nieuwbouwwoningen maanden leeg staan omdat ze niet op het elektriciteitsnetwerk kunnen worden aangesloten. Omdat er nog weinig inzicht is in de omvang van dit probleem en mogelijke oplossingen is er in de woningbouwverwachtingen aangenomen dat netcongestie vooralsnog geen remmende factor vormt. Mogelijk is dit een te optimistische inschatting.

[11] https://www.cobouw.nl/318446/netcongestie-raakt-nieuwbouwsector-steeds-harder.

3.2.10 Demografie

Het CBS heeft in de meest recente bevolkingsprognose (december 2024) de bevolkingsgroei ten opzichte van de voorgaande prognose in zeer beperkte mate bijgesteld. Het aantal huishoudens zal volgens de Primos-prognose 2025 in 2040 circa 21.500 lager zijn dan in de Primos-prognose 2024 werd verwacht.

3.3 Nationale woningbouwprognose

Bij het opstellen van de woningbouwverwachtingen in de Primos-prognose 2025 is verondersteld dat problemen als stikstof, netcongestie, oorlog, handelsoorlog etc. slechts zeer beperkt invloed zullen hebben op de woningbouw. Mogelijk is dat een te optimistische veronderstelling.

Effecten huurbevriezing in afgezwakte vorm meegenomen; inmiddels is voorstel ingetrokken

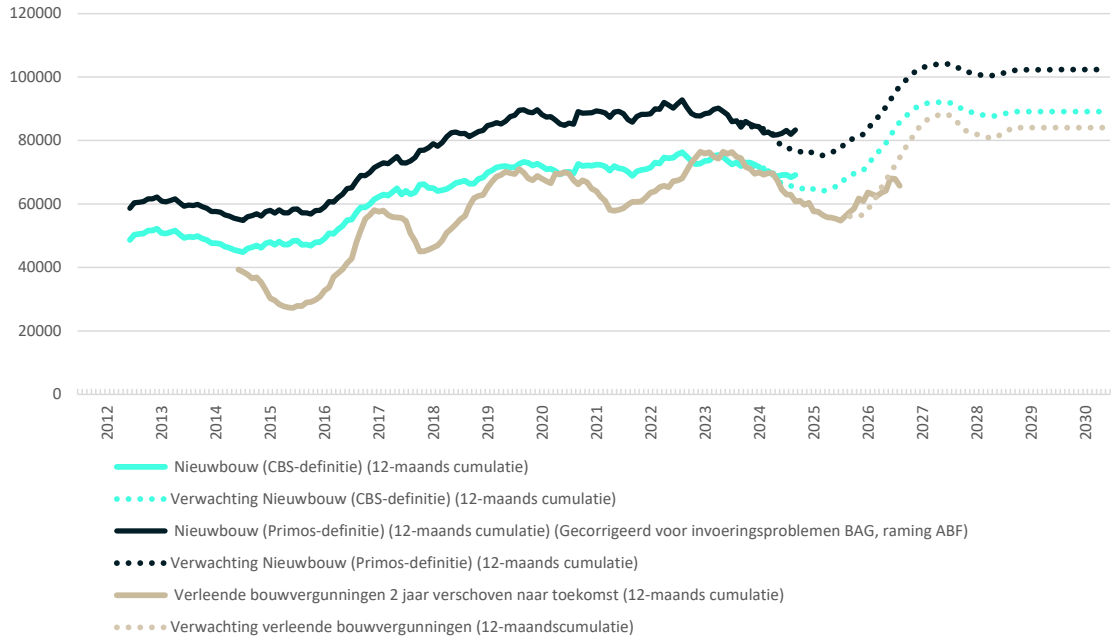
Deze woningbouwverwachtingen zijn half mei 2025 definitief gemaakt. Vanwege de grote consequenties van het voorstel tot huurbevriezing is er wel in enige mate rekening gehouden met de effecten hiervan op de woningproductie, maar is aangenomen dat er in de toekomst compenserende maatregelen genomen zullen worden die het effect op de productie verminderen. Begin juni is het voorstel ingetrokken, zodat de verwachtingen is deze prognose mogelijk te negatief zijn.

Ontwikkeling realisaties en woningen in de pijplijn

De in 2024 gerealiseerde nieuwbouw bedraagt 82.230 woningen. Dat is 3.820 boven de in de Primos 2024 gehanteerde woningbouwverwachtingen. De sloopverwachting wijkt nauwelijks af van de realisaties. Ook in de eerste maanden van 2025 ligt de woningproductie op een iets hoger niveau dan eerder verwacht (zie Figuur 3.11).

De verwachtingen met betrekking tot het aantal verleende bouwvergunningen zijn echter te hoog gebleken. Weliswaar is het aantal verleende vergunningen (op jaarbasis) na de dip van 54.700 in januari 2024 sterk toegenomen tot 65.700 in februari 2025 en zijn er in de eerste helft van 2024 meer vergunningen afgegeven dan verwacht. De laatste maanden is de vergunningverlening echter niet verder aangetrokken. In de woningbouwverwachtingen van vorig jaar werd een verdere toename verwacht, namelijk tot 74.500 op jaarbasis in februari 2025 (in Figuur 3.11 twee jaar in de tijd verschoven af te lezen als het verschil in februari 2027).

Figuur 3.11: Nieuwbouw (CBS-definitie), Nieuwbouw (Primos-definitie) en aantal verleende bouwvergunningen per maand, op jaarbasis; realisaties t/m februari/maart 2025, verwachtingen Primos 2024; bron CBS/ABF



De pijplijnstatistiek van het CBS (op basis van de BAG) laat na een daling met ruim 8.000 woningen in 2023 de laatste dertien maanden een toename zien van het aantal in aanbouw genomen nieuwbouwwoningen met 15.000. Daarnaast is het aantal nieuwbouwwoningen waarvoor een vergunning verleend is maar de bouw nog niet gestart is (volgens de BAG), met 11.700 toegenomen.
Uit de pijplijnstatistiek die ABF uit de BAG afleidt, waarin niet alleen nieuwbouwwoningen zijn opgenomen, maar alle vergunde woningen, blijkt dat ook de pijplijn voor de productie anderszins is toegenomen. Het totaal aantal woningen met de status 'gevormd' in de BAG is de laatste dertien maanden in totaal met 10% toegenomen. Conclusie is dat de pijplijn weliswaar sterk in omvang is toegenomen, maar niet in die mate zoals in de vorige Primos-prognose werd verondersteld.

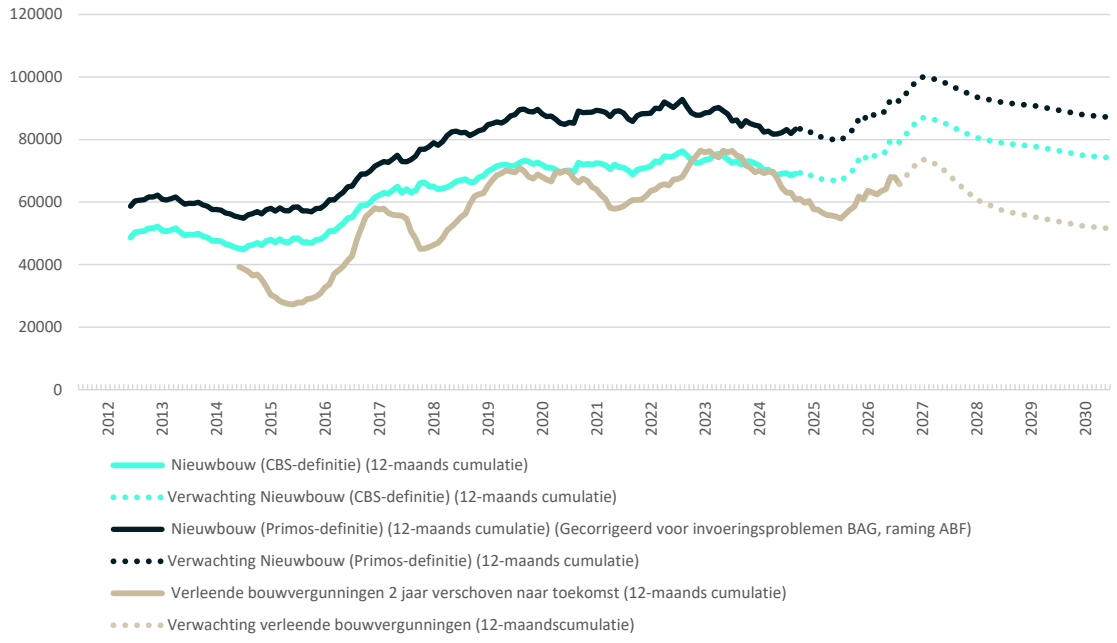
Rekening houdend met deze observaties wordt in de woningbouwverwachtingen voor Primos 2025 de nieuwbouwproductie voor 2025 beperkt hoger ingeschat, in 2026 vrijwel gelijk ingeschat, maar in 2027 en daaropvolgende jaren lager in vergelijking met de woningbouwverwachtingen volgens Primos 2024 (zie Tabel 3.2).

Vanaf 2027 leidt het (inmiddels geschrapte) voorstel voor huurbevriezing in de woningbouwverwachtingen tot lagere aantallen dan in de vorige prognose. Aangenomen is dat aanvullende compenserende maatregelen worden genomen. Gezien de langjarige doorwerking van de huurbevriezing in de corporatiefinanciën en de tijd die zal het kosten om hiervoor daadwerkelijk financiële compensatie te regelen wordt verwacht dat er vertraging bij (gemengde) projecten optreedt of er herontwikkeld moet worden en er minder woningbouw gerealiseerd wordt. Voor de tienjarige periode 2027 t/m 2036 wordt in de woningbouwverwachtingen voor Primos 2025 uitgegaan van bijna 84.000

nieuwbouwwoningen minder dan in Primos 2024. Circa twee derde van deze verwachting is het gevolg van huurbevriezing en een vertraagde daadwerkelijke compensatie. Daarnaast speelt de lager dan verwachte vergunningverlening een rol, alsmede lagere sloopverwachtingen.

Ten opzichte van eerdere Primos-prognoses is de verwachting van het aantal te slopen woningen omlaag bijgesteld. Dat heeft tot gevolg dat ook de vervangende nieuwbouw in verband met sloop lager wordt ingeschat. In het afgelopen jaar, 2024, was de sloop conform de verwachtingen, maar voor de jaren daarna is de prognose van de sloop naar beneden bijgesteld; zie paragraaf 6.4 voor een nadere toelichting hierop. In eerdere prognoses werd steeds een oplopend aantal gesloopte woningen verwacht. In de realisaties blijven deze hogere aantallen echter uit. De sloop wordt daarom in de nieuwe prognose in de komende vijftien jaar op 164.500 geraamd, 26.600 minder dan in de vorige prognose. De veranderde verwachtingen voor nieuwbouw en sloop betekenen dat per saldo de woningvoorraad in 2040 39.200 woningen minder telt dan in de vorige Primos-prognose.

Figuur 3.12: Realisaties t/m februari/maart 2025 en woningbouwverwachtingen Primos 2025



Tabel 3.2: Vergelijking woningbouwverwachtingen Primos-prognose 2025 met Primos-prognose 2024,

	Primos 2024			Primos 2025			Verschil P25 t.o.v. P24		
	Nieuw-bouw*	Sloop	Saldo	Nieuw-bouw*	Sloop	Saldo	Nieuw-bouw*	Sloop	Saldo
2024	78.400	11.800	66.600	82.200	11.800	70.400	3.800	0	3.800
2025	77.000	11.900	65.100	79.800	10.300	69.500	2.800	-1.700	4.400
2026	92.800	12.000	80.800	93.000	10.300	82.700	200	-1.700	1.900
2027	104.100	12.100	91.900	98.200	10.400	87.800	-5.900	-1.800	-4.100
2028	100.800	12.300	88.600	92.000	10.400	81.600	-8.800	-1.800	-7.000
2029	102.300	12.400	89.800	89.800	10.500	79.200	-12.500	-1.900	-10.600
2030	102.300	12.500	89.800	87.200	10.700	76.500	-15.100	-1.900	-13.300
2031	96.900	12.600	84.300	85.600	10.800	74.800	-11.300	-1.900	-9.500
2032	92.200	12.800	79.500	83.000	10.900	72.100	-9.200	-1.900	-7.400
2033	88.100	12.900	75.200	80.000	11.000	69.000	-8.100	-1.900	-6.300
2034	82.900	13.000	69.900	77.000	11.200	65.900	-5.900	-1.900	-4.100
2035	78.500	13.100	65.400	74.000	11.300	62.700	-4.500	-1.800	-2.700
2036	73.300	13.200	60.000	71.000	11.500	59.500	-2.300	-1.800	-500
2037	67.800	13.300	54.500	68.000	11.600	56.400	200	-1.700	1.900
2038	60.100	13.400	46.700	65.000	11.800	53.200	4.900	-1.600	6.600
2039	57.000	13.500	43.500	63.000	11.900	51.100	6.000	-1.600	7.600

3.4 Regionale en lokale woningbouwverwachtingen

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

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

Omdat bij het opstellen van de Primos-prognose 2025 niet alle realisatiecijfers over 2024 beschikbaar zijn is het startjaar van de prognose 2024. Nieuwbouw in 2024, het eerste prognosejaar, is rechtstreeks gebaseerd op de definitieve realisatiecijfers[12] vanuit het BAG-extract van maart 2025.

[12] In het eerste prognosejaar wordt gebruik gemaakt van definitieve realisatiecijfers. Nieuwbouw omvat dan zowel de zuivere nieuwbouw als de overige toevoegingen als de positieve correcties. Sloop bevat naast de zuivere sloop

Voor jaren daarna is de gemeentelijke plancapaciteit verdeeld over de buurten, rekening houdend met het aantal woningen in aanbouw of vergund en de plancapaciteit naar opleverperiode. Voor zover er plancapaciteit per buurt bekend is, zijn de in aanbouw en vergunde woningen hierop in mindering gebracht.

3.5 Raming statistisch woningtekort

3.5.1 Actueel woningtekort bedraagt 4,8%; 226.000 woningen nodig voor tekort van 2%

Het statistische woningtekort is een indicator van de spanning op de woningmarkt die als onderdeel van de Primos-prognose wordt geraamd[13]. Het aantal toe te voegen woningen om het tekort terug te brengen naar 2% is het belangrijkste resultaat van de tekortberekening. Voor 2025 wordt dat aantal op 226.000 woningen geraamd. Dit is het aantal woningen dat nodig is om de spanning tot een normaal niveau terug te brengen.

3.5.2 Berekeningswijze

Om het tekort te berekenen worden vraag naar en aanbod van woningen in beeld gebracht. De vraag naar woningen wordt geraamd op basis van twee groepen. De eerste groep zijn huishoudens die zich willen gaan vormen. Dit aantal wordt benaderd op basis van het verwachte saldo van nieuwgevormde huishoudens en huishoudens die de woningmarkt verlaten.

De tweede groep bestaat uit huishoudens die reeds gevormd zijn, 25 jaar of ouder zijn, maar zich bevinden in een alternatieve woonsituatie. Circa 75% van deze groep deelt een woning met één of meer andere huishoudens[14]. Aangenomen wordt dat al deze huishoudens een zelfstandige woning zoeken, met uitzondering van de hoofdbewoners van gedeelde woningen.

Het woningaanbod wordt geraamd op basis van het aantal langdurige leegstaande woningen die beschikbaar zijn voor de woningmarkt. Het woningtekort wordt op regionaal niveau berekend door de vraag te verminderen met het aanbod. Deling van het tekort door de omvang van de woningvoorraad in een regio levert de tekortindicator op. Vervolgens wordt berekend hoeveel woningen er nodig zijn om de spanning terug te brengen tot een acceptabel niveau.

Benadrukt wordt dat het woningtekort niet direct volgt uit registraties, maar dat dit als indicator is opgesteld met hulp van registergegevens. Daarnaast kent de tekortberekening onzekerheden. De raming van de druk op de markt door nieuw te vormen huishoudens (in Nederland) komt op basis van trends in het jongste verleden tot stand. Hierdoor wordt mogelijk de latente vraag van thuiswonende kinderen of potentiële immigranten onderschat (waarover meer in paragraaf 3.5.3 en 3.5.4). Daarnaast is de vraag naar zelfstandige woningen door woningdelers mogelijk groter of kleiner dan nu op

---

de overige onttrekkingen en de negatieve correcties. Hiermee wordt alleen voor dit ene jaar licht afgeweken van de verder gehanteerde Primos-definitie, zoals beschreven in paragraaf 3.1.1.

[13] Het woningtekort wordt sinds 2018 met behulp van een nieuwe methode berekend. Zie voor een uitgebreide toelichting: Groenemeijer, L. e.a., Evaluatie woningtekort, ABF Research, r2023-0062LGR, 2024.

[14] Uit de evaluatie kwam onder meer naar voren dat er meer inzicht nodig is in het fenomeen 'woningdelen'. Zie voor de uitkomsten van dit onderzoek: Kleinepier, T en N. Wuestenenk, Woningdelers, ABF Research, r2025-0021TKL, 2025.

basis van het 25-jaarscriterium wordt geraamd. Ten slotte dient erop gewezen te worden dat het een politieke afweging is welk tekortpercentage acceptabel wordt gevonden. Het woningtekort helemaal inlopen zou tot een zeer ontspannen woningmarkt leiden. De reden hiervoor is dat er bij een tekort van 0% theoretisch gezien voor elke woningzoekende direct een woning beschikbaar zou zijn. Deze situatie van complete ontspanning kan negatieve gevolgen hebben zoals risico's op leegstand, problemen met verkoop- en verhuurbaarheid en waardedaling in kwetsbare segmenten. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw wordt er een tekortpercentage van 1,5% of 2% gehanteerd. Bij een dergelijk percentage wordt er een normale spanning op de woningmarkt in een regio verwacht. Momenteel hanteert de Rijksoverheid het streven om het tekort in te lopen tot 2%.

3.5.3 Ontwikkeling woningtekort in het recente verleden

De tekortberekening[15] is in 2018 herzien waardoor voor de jaren ervoor het tekortcijfer volgens deze methode ontbreekt. Tot en met 2020 is het tekort jaarlijks opgelopen (Tabel 3.3). Als gevolg van de lagere bevolkingsgroei in coronajaar 2020 en het tegelijkertijd op peil blijven van de woningproductie in die periode, daalde het woningtekort destijds ten opzichte van voorgaande jaren. Het aantal huishoudens is echter sindsdien weer sterker toegenomen dan de woningvoorraad, waardoor in de jaren erna het tekort opnieuw is opgelopen.

De sterke bevolkingsgroei in 2022, 2023 en 2024 die voor een belangrijk deel uit vluchtelingen uit Oekraïne bestond heeft zich inmiddels in de raming van het woningtekort vertaald in een sterke toename van het aantal woningdelers van 25 jaar en ouder; van 319.000 in 2023 naar 359.000 in 2024 en 352.000 in 2025. De raming van het saldo van starters en woningverlaters is daarentegen gedaald van 117.000 in 2023 naar 92.000 in 2024 en vervolgens naar 81.000 in 2025. Dit hangt samen met de wat lagere bevolkingsgroei dan eerder verwacht en de verlaging van de bevolkingsgroei in de eerstkomende jaren in de nationale bevolkingsprognoses van het CBS.

Tabel 3.3: Ontwikkeling woningtekort naar component (alle aantallen x 1.000), 2018 t/m 2025; bron: CBS-microdata en Primos-prognose

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Vraag: huishoudens in alternatieve woonvorm	300	319	324	316	307	319	359	353
Vraag: raming saldo starters/woningverlaters	70	76	99	62	98	117	92	81
Totale woningvoorraad	7.741	7.815	7.892	7.966	8.046	8.125	8.204	8.274
Aanbod: beschikbare leegstand vanaf 1 jaar*	108	102	92	99	90	47	50	38
Woningtekort: aantal woningen	262	294	331	279	315	390	401	396
Woningtekort: % van de woningvoorraad	3,4%	3,8%	4,2%	3,5%	3,9%	4,8%	4,9%	4,8%
Woningen nodig om tekort in te lopen tot 2%**	105	135	170	118	151	223	232	226

** In 2023 sterk verbeterd als gevolg van een betere koppeling tussen woningen en energieverbruiksmetingen. Sinds 2025 wordt de CBS Leegstandsmonitor als extra bron ingezet.*

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

[15] In mei 2025 heeft de minister van VRO aangegeven dat zij gemeenten wil verplichten om bewoning van recreatiewoningen onder voorwaarden toe te staan. Mogelijk kan dit gevolgen hebben voor de tekortberekening, maar daar is in de Primos-prognose 2025 geen rekening mee gehouden.

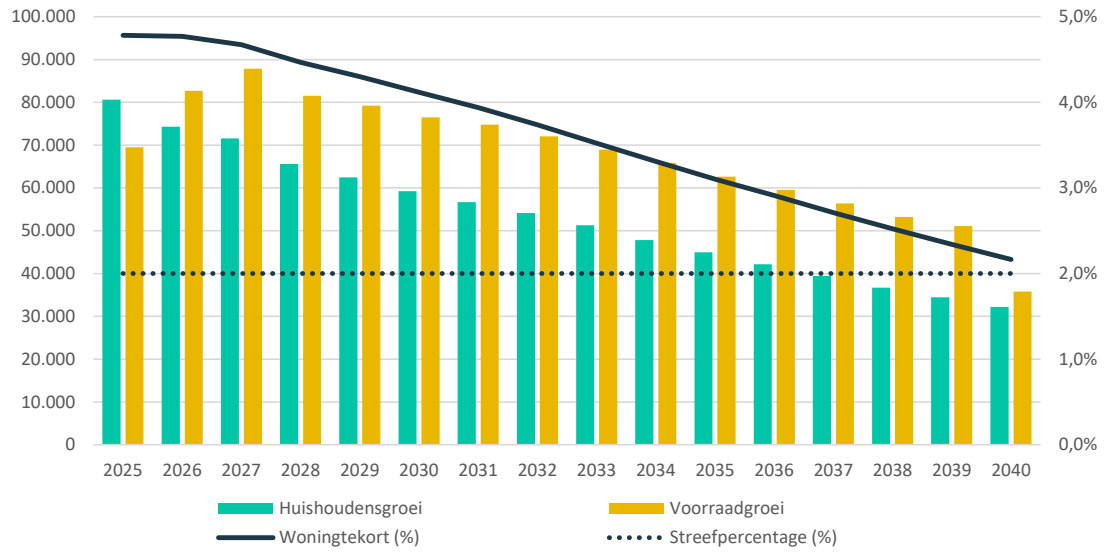
Het tekort in 2025 wordt ingeschat op 396.000, ofwel 4,8% van de voorraad. Om het statistische woningtekort van 4,8% tot het streefpercentage van 2% terug te dringen zijn er op nationaal niveau zo'n 226.000 woningen nodig. Bij een tekort van 2% wordt een normaal gespannen woningmarkt verwacht.

De omvang van het statistisch woningtekort per woningmarktregio varieert in 2025 tussen 2,4% (Maastricht) en 6,7% (Den Haag). Er zijn momenteel geen regio's met een overschot. Sterker nog, in geen enkele regio is het geraamde tekort momenteel lager dan het streefpercentage van 2% (Figuur 3.14, links). Twee derde van de woningmarktregio's heeft een tekort dat op meer dan 4% wordt geraamd.

3.5.4 Verwachte ontwikkeling woningtekort

Op basis van de woningbouwverwachtingen en de voorziene huishoudensgroei is er een beeld van de verwachte ontwikkeling van het statistisch woningtekort. Voorzien wordt dat het tekort nog licht oploopt tot 398.000 in 2026, hetgeen dan 4,8% van de voorraad zal zijn (Figuur 3.13). In de jaren daarna gaat, zo is de verwachting, de uitbreiding van de woningvoorraad de huishoudensgroei overtreffen en daalt het tekort. In 2031 bedraagt het tekort volgens de prognose 345.000 woningen (3,9% van de voorraad). In 2040 wordt een tekort van 202.000 woningen, 2,2% van de voorraad, verwacht.

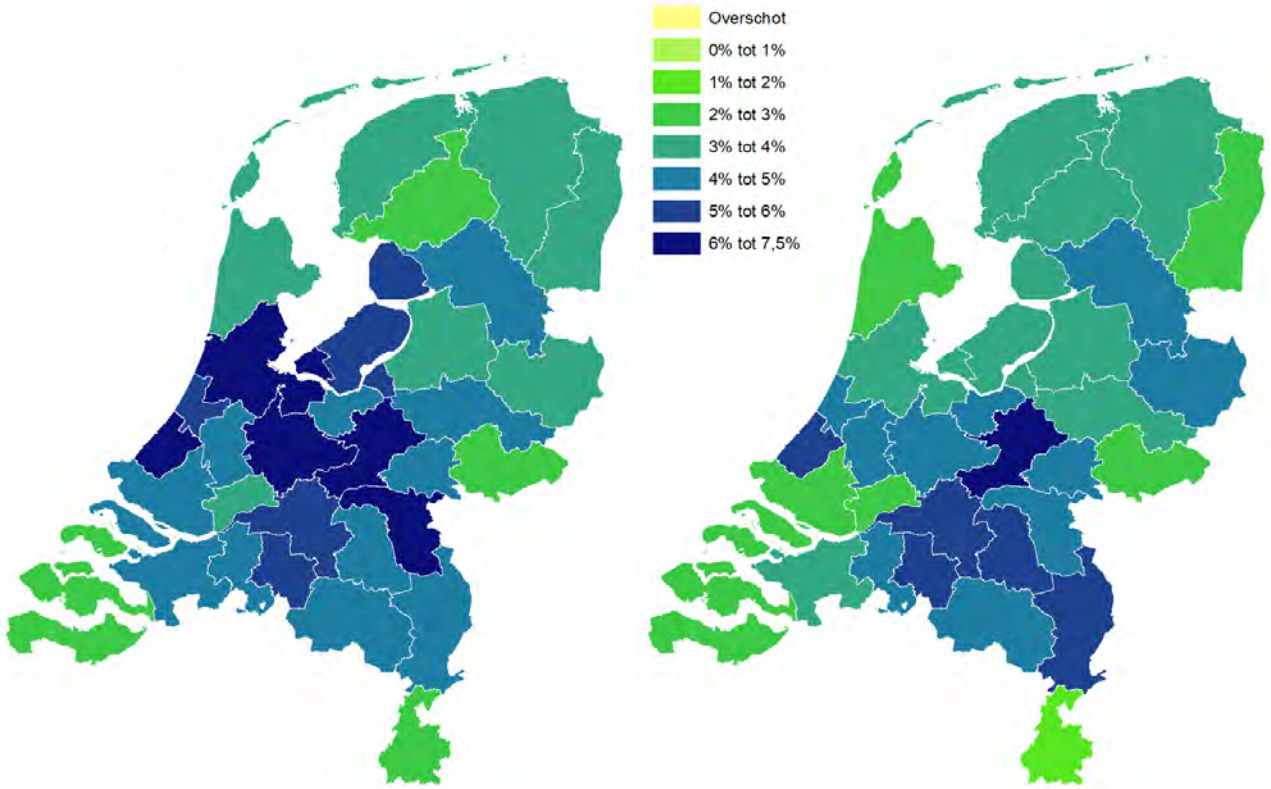
Figuur 3.13: Ontwikkeling huishoudens, woningvoorraad en statistisch woningtekort, 2025 t/m 2040; bron: Primos-prognose 2025



De Primos-prognose voorziet dat de spanning in 2031 in grote delen van het land (Figuur 3.14, rechts), in zestien woningmarktregio's, nog boven de 4% ligt. Regionale overschotten zijn dan nog steeds niet aan de orde, bij de huidige demografische verwachtingen en aannamen met betrekking

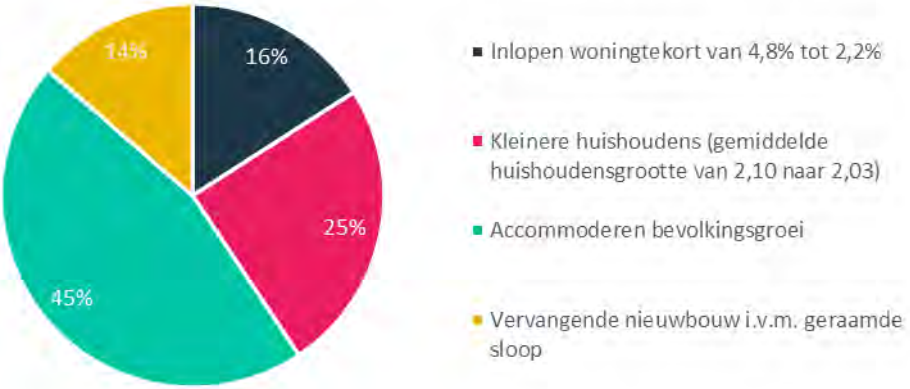
tot de bouw en sloop van woningen. De regio's Maastricht en Middelburg komen tegen die tijd wel uit op een tekort rond het streefpercentage van 2% of lager.
In 2040 kent Nederland naar verwachting geen regio's met een tekort van meer dan 4%. Nijmegen, Amsterdam en Den Haag zijn op dat moment de regio's met het hoogste tekort, te weten rond 3%. Voor zeventien regio's komt het tekort onder het streefpercentage uit. Hiertussen bevindt zich één regio met een verwacht overschot aan woningen, te weten de regio Maastricht.

Figuur 3.14: Statistisch woningtekort naar woningmarktgebied, 2025 (links) en 2031 (rechts); bron: Primos-prognose 2025



Het inlopen van het woningtekort vormt met 16% overigens maar een beperkt onderdeel van de totale verwachte woningbouw van 1,2 miljoen nieuwbouwwoningen in de periode 2025 tot en met 2039 (Figuur 3.15). De bulk woningen die in deze periode gerealiseerd zullen (45%) vloeit voort uit de verwachte bevolkingsgroei (die voor 95% bestaat uit het buitenlands migratiesaldo). Daarnaast speelt het kleiner worden van de huishoudens een belangrijke rol, dit effect wordt op 25% van het totaal geraamd. Het kleiner worden van de huishoudens hangt overigens ten dele samen met de verwachte immigratie (veel kleine huishoudens). Ten slotte is er de vervangende nieuwbouw (14%) die nodig is in verband met te slopen woningen.

Figuur 3.15: Verwachte toevoegingen aan de woningvoorraad naar type opgave, 2025 t/m 2039; bron: Primos-prognose 2025



3.5.5 Mogelijke latente vraag thuiswonende (jong)volwassenen

De vraag naar woningen is mogelijk groter dan uit de omvang van het woningtekort blijkt. Zo is het denkbaar dat de trendmatige inschatting in de Primos-prognose van het aantal (jong)volwassenen dat het ouderlijk huis verlaat, een onderschatting is van het werkelijke aantal thuiswonende jongeren dat een zelfstandige woning wenst. Het groeiend woningtekort heeft samen met de sterke toename van het aantal flexibele contracten op de arbeidsmarkt, de invoering van het leenstelsel in de studiefinanciering en sociaal-maatschappelijke veranderingen bijgedragen aan een toenemend aandeel (jong)volwassenen dat thuis (bij hun ouders) woont.
Volgens het WoON 2024 heeft 60% van de thuiswonende kinderen een verhuiswens om een eigen woning te betrekken. Binnen de leeftijdsgroep 25 tot 35 jaar gaat het zelfs om 75%.

Bij een verruiming van de woningmarkt gaat deze latente vraag zich mogelijk manifesteren[16]. Het moment waarop en de mate waarmee deze mogelijke vraag zich gaat manifesteren is echter niet in te schatten. Omdat de Primos-prognose en de hieraan ten grondslag liggende nationale bevolkingsprognose van het CBS gebaseerd worden op trends wordt met eventuele veranderingen in volgende edities van de Primos-prognose automatisch rekening gehouden. Door de ontwikkeling van het aandeel thuiswonende (jong)volwassenen te volgen ontstaat er wel zicht op de mate waarin de mogelijke latente vraag zich manifesteert.

Sinds 2010 is het aandeel thuiswonende (jong)volwassenen sterk toegenomen. Niet alleen jonge twintigers wonen vaker nog bij hun ouders, dat geldt ook voor de wat oudere twintigers en zelfs dertigers. Veranderingen in het stelsel van studiefinanciering spelen bij de jongste leeftijdscategorieën een belangrijke rol (Tabel 3.4). De afschaffing van de basisbeurs in 2015 en de herinvoering in 2023 zijn duidelijk terug te zien in de veranderingen in het aandeel thuiswonend. Dit effect is in de

[16] Zie ook: Groenemeijer, L. e.a., Evaluatie woningtekort, ABF Research, r2023-0062LGR, 2024.

registraties versterkt omdat na afschaffing van de basisbeurs een deel van de jonge studenten zich niet in hun nieuwe woonplaats bij de gemeente heeft ingeschreven, dat was immers geen voorwaarde meer voor het verkrijgen van studiefinanciering. De (aangekondigde) herinvoering van de basisbeurs in 2023 zorgt ervoor dat er in dat jaar veel studenten zich in hun daadwerkelijke woonplaats hebben ingeschreven. In het jaar 2024 is het aandeel thuiswonende kinderen over de hele linie verder gestegen. Dit wijst er op dat de spanning op de woningmarkt nog steeds onverminderd hoog is.

Tabel 3.4: Mutatie aandeel thuiswonende kinderen, %-punt, 2000-2023; bron: CBS, bewerking ABF Research

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
18 jaar	-0,3	-0,1	-0,9	-0,1	0,5	0,3	-0,1	0,1	0,4	0,2	0,5	0,5	0,1	-0,7	-0,2	2,3	0,6	0,0	0,4	0,2	-0,1	-0,5	-0,5	-1,9	0,3
19 jaar	-0,2	0,1	-1,3	-1,1	0,2	0,1	0,2	-0,2	0,0	0,4	0,7	0,5	0,1	-0,5	-0,7	1,8	2,4	0,6	0,6	0,3	0,3	-1,0	-0,5	-3,0	0,4
20 jaar	0,4	0,1	-0,9	-1,4	-0,3	-0,1	0,3	0,0	-0,4	-0,1	1,2	0,9	0,3	-0,2	-0,6	0,5	1,9	2,4	1,2	0,7	0,4	-0,7	-0,5	-3,2	0,5
21 jaar	0,2	0,6	-1,1	-1,0	-0,4	-0,3	0,1	0,2	0,0	-0,3	0,6	1,4	0,8	0,3	-0,2	0,1	0,6	1,9	2,2	1,2	0,6	-0,5	0,1	-2,3	0,5
22 jaar	0,3	0,7	-0,4	-0,9	-0,2	-0,5	-0,1	0,3	0,0	0,4	0,3	1,3	1,1	0,7	0,4	0,0	0,4	0,5	1,9	1,6	0,9	-0,3	0,3	-1,2	0,9
23 jaar	-0,2	0,3	0,2	-0,3	-0,4	-0,1	-0,4	0,0	0,2	0,3	0,9	0,7	1,1	1,1	0,7	0,3	0,1	0,3	0,9	1,5	0,9	0,0	1,0	-0,2	1,2
24 jaar	0,4	0,0	0,1	0,3	0,0	-0,1	-0,2	-0,5	-0,2	0,5	0,8	1,0	0,7	1,2	0,9	0,3	0,3	0,0	0,8	0,9	0,9	-0,1	1,3	0,9	0,9
25 jaar	-0,1	0,5	-0,3	0,3	0,4	-0,1	0,0	-0,3	-0,5	0,2	0,6	1,0	0,8	0,9	0,8	0,8	0,2	0,2	0,3	0,7	0,5	0,0	1,0	1,3	1,4
26 jaar	0,3	0,0	0,2	0,1	0,2	0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	0,5	0,7	0,6	1,0	0,6	0,5	0,4	0,2	0,3	0,3	0,4	-0,3	0,8	1,0	1,4
27 jaar	0,0	0,3	-0,3	0,3	0,1	0,0	0,2	-0,1	-0,2	0,0	0,1	0,6	0,4	0,8	0,7	0,3	0,5	0,2	0,2	0,4	0,2	-0,2	0,4	0,9	0,8
28 jaar	0,3	-0,1	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,7	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	-0,3	0,4	0,5	0,8
29 jaar	0,1	0,1	0,0	0,2	-0,1	0,3	-0,2	-0,1	0,2	-0,1	0,1	0,2	0,1	0,3	0,5	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,0	0,2	0,3	0,6
30 jaar	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	-0,1	0,1	-0,2	-0,1	0,3	0,1	0,0	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,1	0,2	0,2	0,1	-0,1	0,4	0,2	0,3
31 jaar	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,1	-0,2	0,1	0,3	0,0	0,1	0,3	0,1	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,3	-0,1	0,3	0,4	0,2
32 jaar	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,1	-0,2	0,2	0,2	0,0	0,1	0,3	0,0	0,1	0,3	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,3	0,3
33 jaar	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,0	0,1	0,3	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,3
34 jaar	0,1	0,0	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1

3.5.6 Mogelijke overige latente vraag

Naast mogelijke latente vraag van thuiswonende (jong)volwassenen is het ook goed mogelijk dat de vraag vanuit het buitenland en de vraag vanuit 'institutionele huishoudens', zoals statushouders uit AZC's, uitstromers uit instellingen voor gezondheidszorg, etc. in de trendprognose wordt onderschat. Daarnaast is er mogelijk vraag naar zelfstandige woningen door arbeidsmigranten die hier wel werken en verblijven, maar zich niet hebben ingeschreven in de Basisregistratie Personen. De gebrekkige registratie van deze groep leidt hoe dan ook tot een onderschatting van het woningtekort.

3.6 Raming nieuwbouwopgave voor tekort naar 2%

Tijdens de vorige kabinetsperiode heeft het toenmalige Ministerie van BZK in het Programma Woningbouw de ambitie opgenomen om een bruto nieuwbouwproductie (Primos-definitie) van 900.000 woningen te realiseren in de periode 2022 t/m 2030. Dat komt overeen met een gemiddelde bouwproductie van 100.000 woningen per jaar. Vanwege de hogere dan verwachte bevolkingsgroei in 2022 is op basis van de Primos-prognose 2023 dit aantal verhoogd tot 981.000 woningen om in 2031 op een tekort van 2% uit te komen. Halverwege 2024 heeft er een volgende herijking plaatsgevonden en is de ambitie opnieuw omhoog bijgesteld tot 991.185.

Op basis van Primos 2025 wordt geconcludeerd dat er zo'n 962.700 woningen benodigd zijn om gedurende de beleidsperiode het woningtekort in te lopen tot 2% (Tabel 3.5). Deze opgave is als volgt bepaald:

- Om het woningtekort in te lopen tot 2% zijn er 225.800 woningen nodig (kolom c).
- Voor de accommodatie van de verwachte toename van de woningbehoefte in de jaren 2025 t/m 2030 zijn er 413.700 woningen vereist (kolom d).
- Daarnaast wordt voorzien dat er in het kader van vervangende nieuwbouw voor te slopen woningen 62.600 woningen nodig zijn (kolom e). Voor de periode 2025 t/m 2030 komt de totale opgave hiermee uit op 702.100 woningen.
- Gecombineerd met de in de jaren 2022, 2023 en 2024 opgeleverde 260.600 nieuwbouwwoningen (kolom a) wordt een opgave van 962.700 nieuwbouwwoningen voor de periode 2022 t/m 2030 verkregen. Dat is 28.500 minder dan de hierboven beschreven ambitie van 991.185.

Tabel 3.5: Raming benodigde nieuwbouw (Primos-definitie) 2022 t/m 2030 bij woningtekort van 2% in 2031 op basis van Primos-prognose 2025; bron: ABF Research

	Gerealiseerde nieuwbouw	Woningtekort		Aantal woningen om tekort in te lopen tot 2%	Toename woningbehoefte accommoderen	Raming vervangende nieuwbouw	Totaal benodigde nieuwbouw (Primos-definitie)
	2022 t/m 2024	2025		2025	2025 t/m 2030	2025 t/m 2030	2022 t/m 2030
	(a)	(b)		(c)	(d)	(e)	(a+c+d+e)
Groningen	9.500	10.600	3,6%	4.700	10.500	4.000	28.700
Fryslân	6.900	9.800	3,1%	3.500	11.500	2.800	24.700
Drenthe	5.100	8.600	3,8%	4.000	7.000	1.800	17.900
Overijssel	15.600	21.400	4,0%	10.600	26.500	4.700	57.400
Flevoland	9.300	11.900	6,4%	8.000	17.800	800	35.900
Gelderland	29.400	47.900	5,0%	28.200	49.800	5.700	113.000
Utrecht	20.700	33.900	5,5%	21.100	43.000	4.700	89.500
Noord-Holland	47.900	79.600	5,6%	50.200	74.700	9.400	182.200
Zuid-Holland	55.900	91.900	5,2%	55.300	94.500	15.900	221.500
Zeeland	5.500	5.100	2,6%	1.200	5.300	1.500	13.500
Noord-Brabant	41.700	57.300	4,8%	32.600	64.200	8.200	146.600
Limburg	13.100	17.800	3,2%	6.600	8.900	3.000	31.600
Nederland	260.600	395.800	4,8%	225.800	413.700	62.600	962.700

Het huidige kabinet heeft geen specifieke periode voor ogen waarbinnen het nationale woningtekort ingelopen moet zijn tot 2%, maar streeft naar een jaarlijkse bouwproductie van gemiddeld 100.000 woningen conform de aanvankelijke ambitie van het vorige kabinet. Het Rijk heeft eind vorig jaar tijdens de Woontop met overheden, corporaties en marktpartijen concrete afspraken gemaakt over het versnellen van de realisatie van nieuwe woningen om de 100.000 woningen per jaar binnen bereik te brengen.

Hoeveel woningen leiden op welke termijn tot een tekort van 2%

Tabel 3.6 maakt inzichtelijk op welke omvang de totale en jaarlijkse nieuwbouwopgave wordt becijferd om binnen een bepaalde periode het woningtekort in te lopen. Als in 2031 het woningtekort op 2% moet uitkomen dan hoort daar voor de periode 2025 t/m 2030 een opgave bij van 702.100 woningen. Gemiddeld impliceert dat een jaarlijkse opgave van bijna 117.000 woningen, waarbij overigens

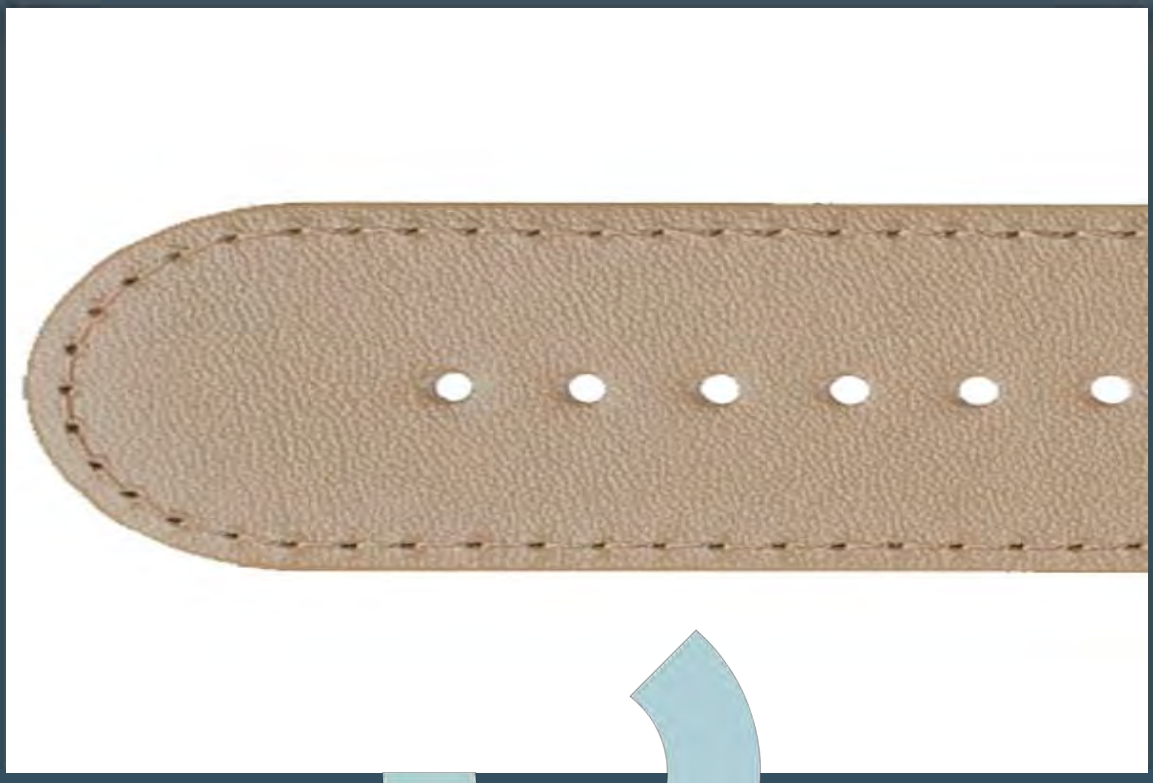
ook geldt dat deze woningen in de regio's met een (resterende) tekort van meer dan 2% gebouwd dienen te worden.

Omdat de verwachting is dat de jaarlijkse huishoudensgroei na verloop van tijd afvlakt (Figuur 3.13), is de jaarlijkse opgave lager naarmate langer de tijd wordt genomen om het tekort in te lopen. Bij een gemiddelde jaarproductie van 100.000 woningen zal het tekort in de loop van 2033 ingelopen zijn tot 2%. Deze gemiddelde jaaropgave is nog altijd groter dan de gemiddelde productie van bijna 88.000 woningen die in Primos 2025 wordt voorzien voor de periode 2025 t/m 2033. Bij een gemiddelde woningbouwproductie van 95.000 woningen per jaar zal het tekort in 2035 ingelopen zijn, en bij 90.000 woningen per jaar in 2036. Mocht de gemiddelde productie lager uitkomen dan 80.000 woningen dan wordt de doelstelling van een tekort van 2% pas in de loop 2040 behaald.

Tabel 3.6: Raming benodigde nieuwbouw (Primos-definitie) om te komen tot een tekort van 2%, gerekend vanaf 1-1-2025, en nieuwbouwverwachting in Primos-prognose 2025; bron: ABF Research

Vanaf 2025	Nieuwbouwopgave (tekort naar 2% in periode vanaf 2025)		Primos-prognose	
	Nieuwbouw-opgave (tekort naar 2%)	Gemiddeld per jaar	Verwachte nieuwbouw	Gemiddeld per jaar
t/m 2030	702.100	117.000	539.900	90.000
t/m 2031	771.200	110.200	625.500	89.400
t/m 2032	835.500	104.400	708.500	88.600
t/m 2033	897.100	99.700	788.500	87.600
t/m 2034	955.700	95.600	865.500	86.600
t/m 2035	1.011.800	92.000	939.500	85.400
t/m 2036	1.064.800	88.700	1.010.500	84.200
t/m 2037	1.115.700	85.800	1.078.500	83.000
t/m 2038	1.163.800	83.100	1.143.500	81.700
t/m 2039	1.210.900	80.700	1.206.500	80.400

04
Bandbreedte



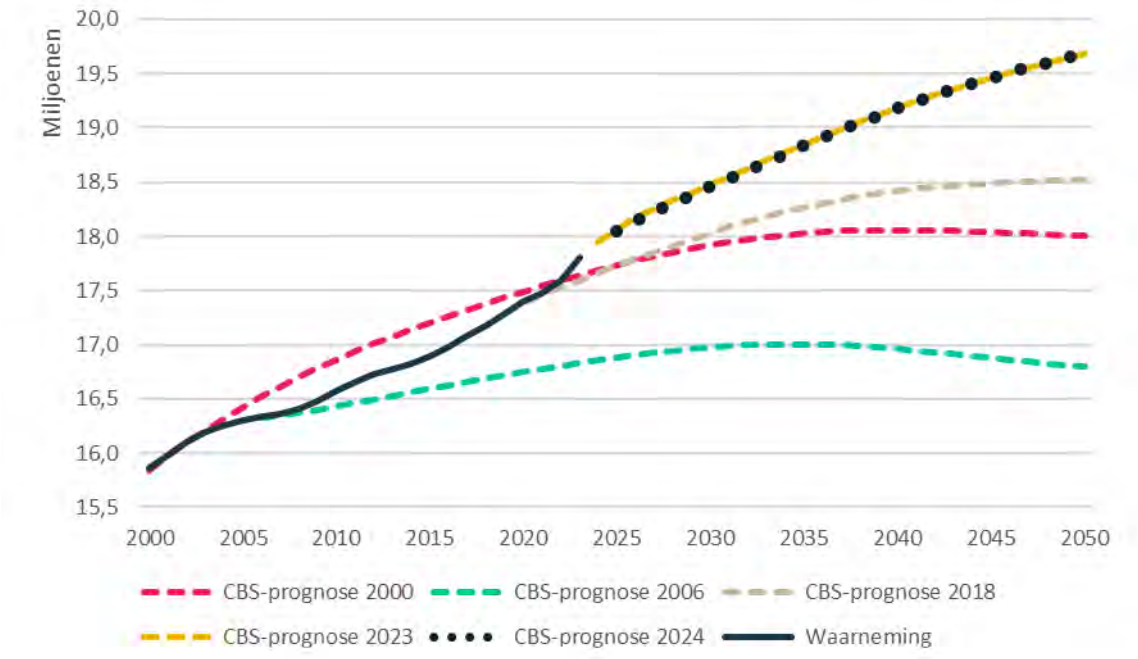
4.1 Onzekerheden

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

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

In de periode sinds 2006 heeft het CBS diverse keren de nationale bevolkingsprognose verhoogd op basis van de hogere waargenomen bevolkingsgroei. Met de komst van Oekraïense vluchtelingen is de prognose in 2022 wederom omhoog bijgesteld en vervolgens in 2023 weer licht verlaagd. De meest recente prognose, de Kernprognose uit december 2024, is vrijwel gelijk aan de prognose uit 2023. De bijstellingen in eerdere jaren laten echter zien dat er voor de woningbouwopgave, maar ook allerlei andere met de demografie samenhangende beleidsterreinen, rekening moet worden gehouden met een bandbreedte rondom de meest waarschijnlijke ontwikkeling op basis van de trends.

Figuur 4.1: Bevolkingsontwikkeling 2000-2025 en bevolkingsprognoses CBS, diverse jaren; bron: BRP/CBS



Gezien de grote hoeveelheid factoren die van invloed zijn op demografische processen is het echter niet mogelijk om met betrouwbaarheids- en/of nauwkeurigheidsmaatstaven uitspraken te doen met welke bandbreedte er rekening gehouden dient te worden. Een veel gebruikte techniek om 'gevoel' voor de bandbreedte te krijgen is die van het 95%-prognose-interval. Deze techniek kent echter ook haar beperkingen, zoals het CBS dat zelf verwoordt bij haar definitie van het prognose-interval:

"Marge (onder- of bovengrens) rond een prognose die een indruk geeft van de verwachte nauwkeurigheid van die prognose. Met betrekking tot prognose-intervallen van de bevolking wordt aangenomen dat de kans dat de toekomstige bevolkingsomvang hiertussen zal liggen 95% is. Opgemerkt dient te worden dat deze kansverdeling ook een prognose is aangezien deze gebaseerd is op aannamen waarvan de geldigheid onzeker is".

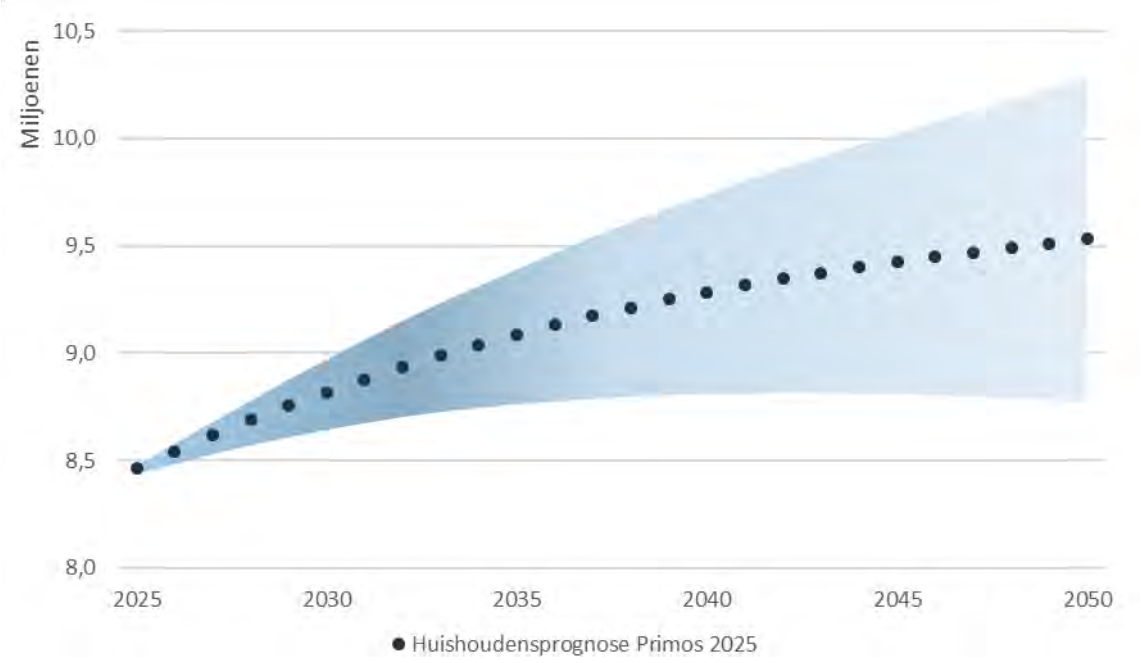
4.2 Bevolking en huishoudens

Om een beeld te krijgen voor de gevolgen van een hogere of lagere bevolkingsgroei voor de lokale en regionale ontwikkeling zijn er twee varianten van de Primos-prognose doorgerekend, te weten Primos Hoog en Primos Laag. Deze zijn gebaseerd op cijfers over het 95%-prognose-interval die het CBS in het kader van de nationale bevolkingsprognose heeft berekend.

Naast het prognose-interval voor de nationale bevolking berekent het CBS prognose-intervallen voor de componenten geboorte, sterfte, immigratie en emigratie waaruit de bevolkingsgroei is opgebouwd. Deze prognose-intervallen komen onafhankelijk van elkaar tot stand, waardoor de marges van de componenten niet in directe overeenstemming zijn met de marges van de bevolking. Met andere woorden: in tegenstelling tot de referentieraming zijn er geen consistente prognoses beschikbaar voor de 95%-prognose-intervallen.
Om die reden is een aantal bewerkingen uitgevoerd. In Primos Hoog en Laag zijn eerst de componenten in overeenstemming gebracht met de bevolkingsgroei. Hiervoor worden de onder- en bovengrenzen van de componenten uit de CBS-prognose herschaald naar rato van de onder- en bovengrenzen van de bevolking. Vervolgens worden de componenten verder bijgesteld om de gewenste bevolkingsgroei te bereiken. Dit gebeurt naar rato van het aandeel van iedere component in de bevolkingsmutaties.

Opgemerkt dient te worden dat er bij de hier gepresenteerde bandbreedte geen rekening wordt gehouden met de onzekerheden die er zijn rondom de afname van de gemiddelde huishoudensgrootte. Daarnaast kent de prognose nog andere onzekerheden, zoals de nieuwbouw en de invloed van de latente woningvraag op de huishoudensvorming. Ook in de regionale spreiding kent grote onzekerheden. Indien rekening wordt gehouden met al deze onzekerheden, wordt de bandbreedte nog groter.

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



In de Trendprognose telt Nederland in 2040 19.180.000 inwoners. In de hoge variant is de bevolkingsomvang van Nederland in dat jaar 1.179.000 hoger dan in de trendprognose. In de lage variant telt de bevolking in 2040 juist 1.124.000 personen minder. Anders gesteld, op het geschatte aantal inwoners in Nederland voor 2040 geldt er een plus of een min van ruim 1,1 miljoen personen.
In de Trendprognose neemt het aantal huishoudens toe tot 9.284.000 in 2040. In de hoge variant zijn er tegen die tijd 9.738.000 huishoudens, ofwel 454.000 meer dan in de Trendprognose. In de lage variant zijn er dan juist 474.000 huishoudens minder dan in de Trendprognose (8.810.000).

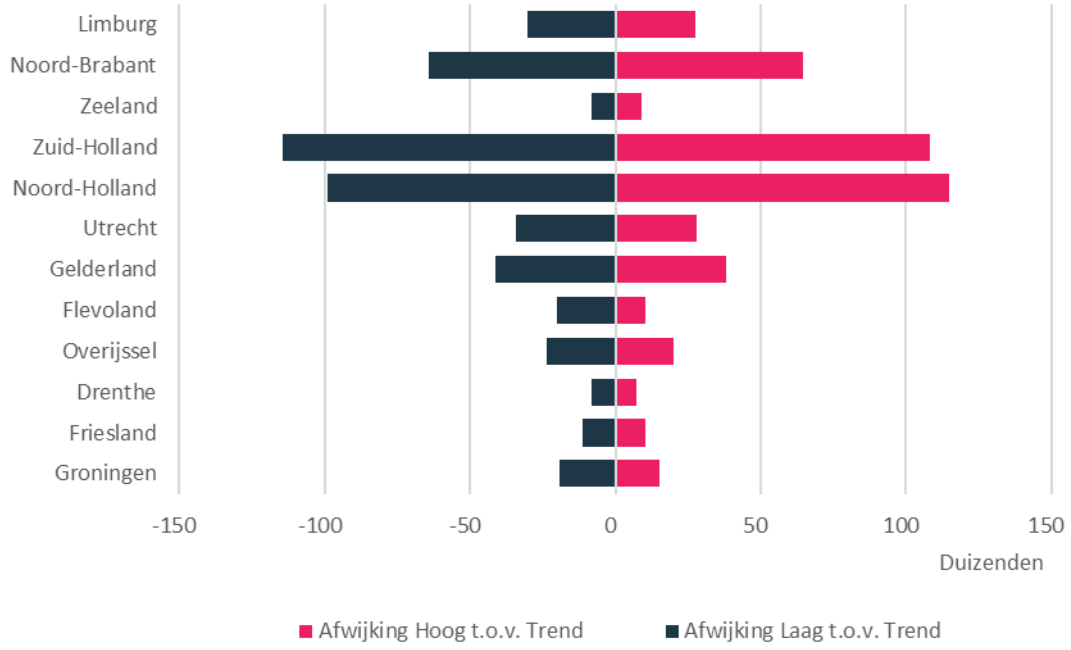
De berekening van het actuele woningtekort alsook de ontwikkeling van het woningtekort in de toekomst kent onzekerheden. Naast de mogelijke extra vraag naar woningen die ten opzichte van de trendprognose ontstaat bij een eventuele verruiming van de woningmarkt door thuiswonende (jong)volwassenen, (arbeids)migranten, etc. is er onzekerheid over de omvang van de bevolkingsgroei en daarmee de huishoudensgroei. Aangenomen dat er conform de woningbouwverwachtingen zoals opgesteld ten behoeve van de Trendprognose wordt gebouwd in Nederland loopt het tekort in de variant Hoog in 2040 op tot 6,2%, terwijl in de variant Laag in alle woningmarktregio's overschotten ontstaan. In de Trendprognose wordt het tekort in 2040 op 2,2% geraamd.

De verschillen tussen de varianten en de Trendprognose nemen in de periode tot 2050 verder toe, waarbij het aantal huishoudens in 2050 volgens de Trendprognose 9.531.000 bedraagt, tegenover 8.769.000 en 10.283.000 in de lage respectievelijk hoge variant.

4.2.1 Provinciale bandbreedtes

Op provincieniveau loopt de bandbreedte van het 95% prognose-interval in absolute aantallen nogal uiteen. Het verschil in huishoudens in 2040 in de provincie Zuid-Holland bedraagt 108.000 meer in Hoog dan in de Trendprognose, c.q. 114.000 minder in Laag dan in de Trendprognose. Ook in Noord-Holland zijn de verschillen tussen de Trendprognose en beide varianten groot: +115.000 huishoudens in Hoog en -99.000 huishoudens in Laag. Voor de provincie Drenthe daarentegen is het verschil tussen de Trendprognose en beide varianten aanzienlijk kleiner: +7.000 huishoudens in Hoog en -8.000 huishoudens in Laag.

Figuur 4.3: Afwijking aantal huishoudens in Primos Hoog en Laag ten opzichte van Primos Trend in 2040; bron: Primos 2025



05
Verschillen met voor-gaande prognoses

5.1 Vergelijking regionale huishoudensgroei

De resultaten van de Primos-prognose 2025 laten een grotere spreiding van de bevolkings- en huishoudensgroei zien dan de Primos-prognoses 2023 en 2024. Om de veranderingen inzichtelijk te maken is de regionale ontwikkeling van het aantal huishoudens tot 2040 in Tabel 5.1 vergeleken. Naast het verwachte aantal huishoudens in 2040 (linkerdeel) is de procentuele ontwikkeling van het aantal huishoudens in de drie prognoses voor de periode 2023–2039[17] opgenomen (rechterdeel).

De huishoudensgroei in een aantal regio's buiten de Randstad, te weten Maastricht, Venlo, Leeuwarden, Groningen, Emmen, Heerenveen, Hoogeveen, Enschede, Doetinchem, Nijmegen en Dordrecht is in de opeenvolgende prognoses steeds hoger ingeschat. In de regio's Den Haag, Alkmaar, Amersfoort en Arnhem is de verwachte groei in de Primos-prognose 2025 daarentegen steeds lager dan in voorgaande prognoses. Daarnaast zijn er de regio's die het patroon op nationaal niveau volgen: een

Tabel 5.1: Huishoudensontwikkeling naar functioneel woningmarktgebied in drie opeenvolgende Primos-prognoses; bron: Primos-prognoses 2023, 204, 2025

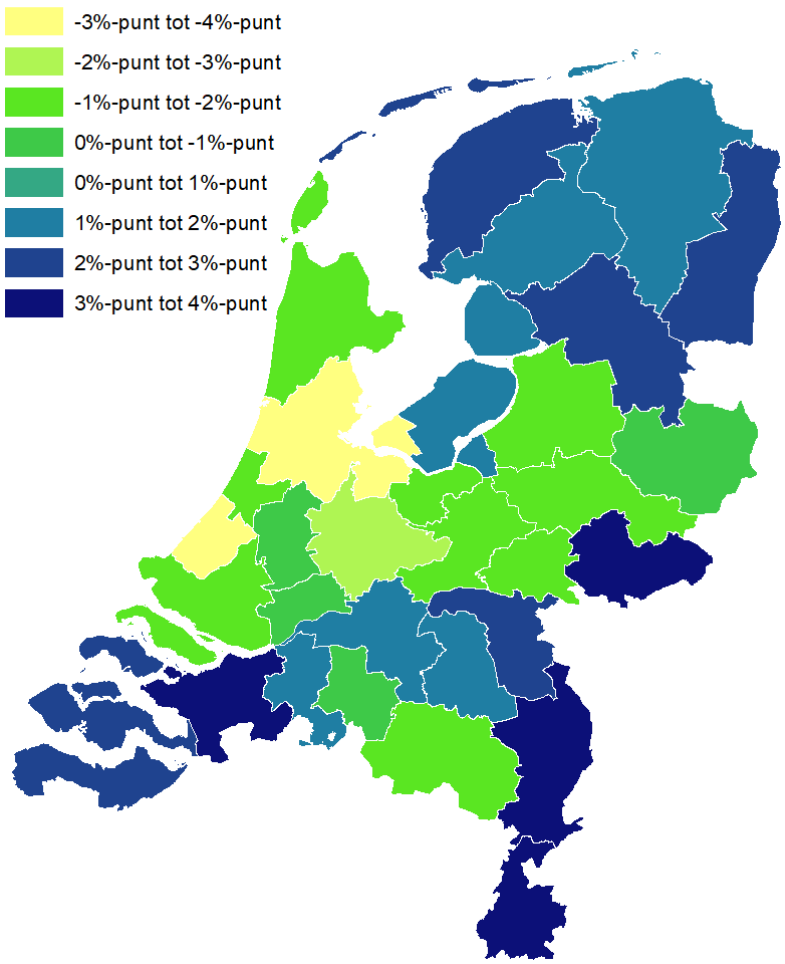
	2023	2040			Verschil in 2040 t.o.v. Primos 2025		ontwikkeling 2023 t/m 2039		
	Realisatie	Primos 2023	Primos 2024	Primos 2025	Primos 2023	Primos 2024	Primos 2023	Primos 2024	Primos 2025
Groningen	340.100	351.000	357.400	361.900	10.900	4.500	3%	5%	6%
Leeuwarden	181.800	191.300	193.700	199.000	7.700	5.300	5%	7%	9%
Heerenveen	119.600	127.500	128.200	130.300	2.900	2.100	7%	7%	9%
Emmen	127.500	129.100	131.700	135.100	6.000	3.400	1%	3%	6%
Hoogeveen	133.500	147.500	147.200	150.600	3.100	3.400	10%	10%	13%
Zwolle	188.600	215.000	217.800	217.800	2.800	-100	14%	16%	15%
Enschede	272.200	288.100	291.800	293.800	5.700	2.100	6%	7%	8%
Lelystad	126.200	151.200	147.600	149.100	-2.100	1.500	20%	17%	18%
Apeldoorn	201.000	223.400	223.500	222.800	-600	-600	11%	11%	11%
Doetinchem	118.500	125.000	125.100	129.300	4.300	4.200	5%	6%	9%
Arnhem	199.500	227.400	224.400	223.800	-3.600	-600	14%	12%	12%
Nijmegen	220.700	240.100	242.200	248.400	8.300	6.200	9%	10%	13%
Ede	188.900	226.500	227.900	227.300	900	-600	20%	21%	20%
Amersfoort	155.100	185.200	185.200	183.800	-1.400	-1.400	19%	19%	18%
Utrecht	448.000	520.300	528.300	519.100	-1.200	-9.200	16%	18%	16%
Alkmaar	348.800	390.500	384.400	383.400	-7.100	-1.000	12%	10%	10%
Amsterdam	1.197.900	1.385.300	1.419.500	1.373.100	-12.100	-46.400	16%	19%	15%
Gouda	169.400	203.500	202.500	203.800	300	1.300	20%	20%	20%
Leiden	207.100	237.200	240.600	238.400	1.200	-2.200	15%	16%	15%
Den Haag	556.200	640.100	639.600	621.900	-18.100	-17.700	15%	15%	12%
Rotterdam	681.900	773.900	780.100	770.600	-3.300	-9.500	13%	14%	13%
Dordrecht	165.800	184.700	185.900	186.700	2.000	800	11%	12%	13%
Middelburg	170.100	179.100	175.500	180.500	1.400	5.100	5%	3%	6%
Roosendaal	149.700	160.900	159.300	164.100	3.100	4.800	8%	6%	10%
Breda	165.500	181.600	180.700	182.800	1.300	2.100	10%	9%	10%
Tilburg	202.100	229.100	224.700	226.200	-2.900	1.400	13%	11%	12%
Den Bosch	206.000	238.400	234.600	238.200	-200	3.500	16%	14%	16%
Oss	145.700	170.100	166.900	168.900	-1.300	2.000	17%	15%	16%
Eindhoven	365.800	417.900	427.900	421.800	3.900	-6.100	14%	17%	15%
Venlo	199.500	211.400	210.300	217.800	6.400	7.500	6%	5%	9%
Maastricht	317.600	298.400	301.700	313.700	15.300	11.900	-6%	-5%	-1%
Totaal	8.270.200	9.250.500	9.306.200	9.284.000	33.400	-22.200	12%	13%	12%

[17] De drie prognoses hanteren elk een ander startjaar, waarbij 2024 het eerste prognosejaar is van Primos 2025. Om de ontwikkeling tussen 2023 en 2040 te kunnen schetsen, is voor alle drie de prognoses het gerealiseerde aantal huishoudens in 2023 gebruikt, conform de CBS-statistieken.

verhoging van het groeipercentage in Primos 2024 ten opzichte van de voorgaande prognose, maar daarna weer een verlaging in de Primos-prognose 2025. Het betreft de regio's Amsterdam, Leiden, Rotterdam, Utrecht, Zwolle, Ede en Eindhoven. Daarbij valt op dat op met name in de regio Amsterdam de groei sterk naar beneden is bijgesteld. In de regio's Lelystad, Middelburg, Roosendaal, Breda, Tilburg, Den Bosch en Oss zien we een omgekeerd beeld. Hier is de huishoudensgroei in de prognose van 2024 lager dan in 2023, maar in 2025 is de prognose ten opzichte van 2024 weer verhoogd. Ten slotte zijn er twee regio's, Apeldoorn en Gouda, die in alle drie de prognoses een gelijk groeipercentage hebben.

De verschillen tussen de huishoudensgroei volgens Primos 2025 en Primos 2024 zijn gevisualiseerd. In één oogopslag is duidelijk dat de groei in de nieuwste prognose vooral hoger uitvalt aan de randen van het land, ten koste van de meer centraal gelegen en stedelijke regio's. De trend is dat het groeiverschil tussen de Randstad, de flanken en Overig Nederland kleiner wordt.

Figuur 5.1: Verschil in huishoudensgroei in procentpunt (Primos-prognose 2025 minus Primos-prognose 2024)



5.1.1 Veranderingen in trends en modelaanpassingen

De verschillen tussen de opeenvolgende prognoses zijn het gevolg van veranderingen in demografische trends, in plancapaciteit, meer beschikbare data en modelaanpassingen.

- Het binnenlands migratiesaldo van de regio's Amsterdam en Den Haag is sinds 2018 aanhoudend negatief. In deze regio's met veel kantoorbevolking en hoge woningprijzen speelt mogelijk de combinatie woningtekort en opkomst van het thuiswerken een rol in deze trend.
- Ook in het spreidingspatroon van buitenlandse migratie zijn er verschuivingen. In 2018 kwam 53% van de immigratie in de Randstad terecht en 25% in Overig Nederland. In 2023 is dat respectievelijk 48% en 29%.
- De natuurlijke aanwas daalt landelijk, maar ook in vrijwel alle regio's. Door de vergrijzing neemt de sterfte toe. Daarnaast is de gemiddelde vruchtbaarheid gedaald. In regio's met een relatief jonge bevolking (Randstad) heeft dit op termijn een groter effect op de huishoudensgroei.
- De huishoudensvorming stokt: kinderen blijven langer thuis wonen.
- In regionale woondeals zijn afspraken gemaakt over verhoging van de woningproductie. In veel regio's, in het bijzonder in regio's in het Noorden van het land, is in dit kader de plancapaciteit beter geïnventariseerd en verhoogd.
- Er zijn meer gedetailleerde gegevens over het verhuisgedrag van asielmigranten beschikbaar gekomen en de modellering is hierop aangepast (zie paragraaf 6.4.6).
- Overige modelaanpassingen (zie paragraaf 6.4).

06
Achtergronden

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

6.1 Trendprognose

Met een bevolkings- en huishoudensprognose op (binnen)gemeentelijk schaalniveau gaat de Primos-prognose verder waar het CBS met de nationale prognose eindigt. Het Primos-model vertaalt op basis van verschillende uitgangspunten de landelijke CBS-prognose naar lagere schaalniveaus. Daarmee biedt het model de mogelijkheid verschillende varianten en scenario's door te rekenen. De jaarlijkse Primos-prognose wordt in beginsel gebaseerd op demografische trends zoals die zich in de jaren voorafgaand aan de prognose hebben voltrokken. Vanaf de start van Primos, in de jaren tachtig van de vorige eeuw, worden de resultaten systematische gecontroleerd en gemonitord ten einde de kwaliteit van de prognose te garanderen en te verbeteren. Jaarlijks wordt er een Primos-prognose opgesteld die het jaar daarop kritisch bezien wordt. Waar nodig wordt het model aangepast.

6.2 Methodiek op hoofdlijnen

6.2.1 Uitgangspunt: nationale CBS-prognose

De nationale CBS-prognose vormt het uitgangspunt voor de Primos-prognose. Dit betekent dat de Primos-prognose de nationale CBS-prognose vertaalt naar provincies, regio's, gemeenten en delen van gemeenten waarbij ervoor wordt gezorgd dat de optelsom van de uitkomsten over deze gebieden weer gelijk is aan de nationale prognose. Zoals eerder vermeld is voor Primos 2025 aansluiting gezocht bij de laatste nationale bevolkingsprognose van het CBS, 2024-2070 (december 2024).

6.2.2 Geboorte en sterfte

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

6.2.3 Buitenlandse migratie

Het aantal buitenlandse migranten per gemeente wordt op een soortgelijke wijze afgeleid uit de nationale CBS-prognose. Dit gebeurt op basis van de aantallen buitenlandse migranten per gemeente in het recente verleden, waarbij bovendien rekening wordt gehouden met de etniciteit van de buitenlandse migranten. Wanneer het CBS in zijn nationale prognose bijvoorbeeld een extra instroom

van buitenlandse migranten uit Turkije en Marokko verwacht, wordt deze instroom vooral toegedeeld aan gemeenten waar in het recente verleden relatief veel mensen rechtstreeks uit Turkije en Marokko zijn gaan wonen.

6.2.4 Binnenlandse migratie

Bij de binnenlandse migratie wordt in Primos onderscheid gemaakt tussen migratie over korte afstand en migratie over langere afstand. Voor langeafstandsmigratie gelden werkgelegenheid en studie als voornaamste motieven, terwijl bij korteafstandsmigratie woonmotieven een belangrijker rol spelen. Op basis van de intensiteit van verhuizingen tussen gemeenten is Nederland ingedeeld in functionele woningmarktgebieden (zie figuur in bijlage). De migratie over lange afstand wordt geschat op basis van de trends in de migratie tussen de functionele woningmarktgebieden. Voor de migratie over korte afstand wordt een rekenmodel gehanteerd waarin de vraag naar en het aanbod van woningen op buurtniveau berekend wordt. Hierbij wordt gebruikgemaakt van parameters voor verhuisgeneigd en woonvoorkeuren die afgeleid zijn uit het meest recente WoON. Voor Primos 2025 is dit het WoON 2024.

6.2.5 Simulatie en prognose

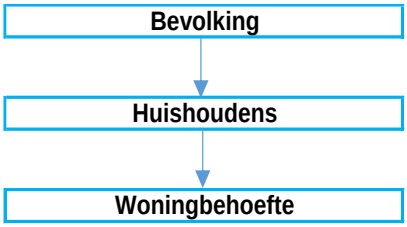
Om te komen tot een goede trendprognose wordt met het model periodiek een berekening gemaakt van het verleden. Dat gebeurt op basis van een simulatie. Meestal wordt een berekening gemaakt over de laatste acht jaar. Getracht wordt om voor die periode een ‘prognose over het verleden’ te maken die vanaf het startpunt de aantallen voor het eindjaar goed berekent. Om daarvoor te zorgen worden tal van parameters iteratief geschat, te weten parameters over gemeentelijke verschillen in huishoudensvorming en binnenlandse migratie. Wanneer met die parameters de bekende cijfers voor het eindjaar goed gesimuleerd kunnen worden, wordt met diezelfde parameters een prognose voor de toekomst opgesteld. Slechts bij uitzondering wordt van deze werkwijze afgeweken, bijvoorbeeld omdat het immigratiebeleid sterk gewijzigd is of omdat er om een andere reden aanleiding is om een trendbreuk te veronderstellen. Bij de totstandkoming van de Primos 2025 is het simulatieproces opnieuw doorlopen.

6.2.6 Institutionele bevolking apart

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

6.3 Van bevolkingsprognose naar huishoudensprognose en woningbehoefteraming

Waar Primos voor de bevolkingsontwikkeling aansluit op de actuele nationale prognose van het CBS, wordt voor de ontwikkeling van het aantal huishoudens een eigen prognose gemaakt. In het model worden de volgende typen huishoudens onderscheiden: alleenstaanden, samenwonende partners zonder kind, samenwonende partners met kind(eren), eenoudergezinnen en een 'restgroep' van overige huishoudens (huishoudens zonder partners, ouder(s) of thuiswonende kinderen). Aanvullend hierop worden huishoudens ook onderverdeeld naar leeftijd, opleidingsniveau en etniciteit. De veranderingen die zich voordoen in particuliere huishoudens worden binnen het model berekend met behulp van 'overgangskansen' die het bekende gedrag van mensen beschrijven: van thuiswonend kind naar alleenstaand, van alleenstaand naar samenwonend, van samenwonend naar gescheiden, etc. Over al deze huishoudenovergangen zijn via het CBS aanvullende cijfers bekend, waarmee de kansen op de diverse veranderingen en het verloop van die kansen in samenhang met de leeftijd zijn berekend. Vervolgens wordt, gegeven de toekomstige ontwikkeling van het aantal particuliere huishoudens op nationaal en lager schaalniveau, de woningbehoefte geraamd. Hierbij wordt rekening gehouden met het ontstaan van nieuwe huishoudens en met huishoudens die de woningmarkt verlaten door sterfte, emigratie of verhuizingen naar instituties. Tot slot wordt ook nog rekening gehouden met het gegeven dat niet alle huishoudens om een zelfstandige woning vragen. Een vergelijking met de ontwikkelingen in de woningvoorraad wijst uit in hoeverre vraag en aanbod elkaar tegemoetkomen.



6.4 Aanpassingen ten opzichte van Primos 2024

Ook in Primos 2025 is weer een aantal aanpassingen doorgevoerd, deels voortkomend uit specifieke omstandigheden. Sommige veranderingen hebben een structureel karakter. De belangrijkste wijzigingen worden hieronder nader toegelicht.

6.4.1 Algemeen

- In iedere nieuwe Primos-versie worden de meest recent beschikbaar gekomen realisatiecijfers, in dit geval die van 2023, gebruikt om de gemeentelijke trendparameters te actualiseren. Vanwege de impact van de coronapandemie, in het bijzonder op sterfte en de buitenlandse migratie, zijn niet alle voorgaande jaren gebruikt in de schatting. Uiteindelijk zijn de volgende schattingsperioden gehanteerd: Geboorte: 2018-2023; Sterfte: 2018-2019 en 2022-2023; Buitenlandse migratie: 2018-2019, 2021-2023; Binnenlandse migratie: 2018-2023.
- Het WoON wordt als bron gehanteerd voor de afleiding van onder andere verhuisgeneigd en voorkeursprofielen voor verschillende groepen van huishoudens. In de vorige prognose werd

nog gebruikt gemaakt van het WoON 2021, maar voor de Primos-prognose 2025 is het WoON 2024 gevolgd.

- Er is een nieuw simulatieproces doorlopen om diverse parameters te actualiseren. Hiervoor is de algemene schattingsperiode geactualiseerd naar 2018-2023.
- Bij het opstellen van de regionale woningbouwverwachtingen is gebruik gemaakt van meer recente informatie over de plancapaciteit (najaar 2024).

6.4.2 Actualisering functionele woningmarktgebieden

Voor de totstandkoming van de Primos-prognose wordt jaarlijks een indeling van Nederland in functionele woningmarktgebieden gehanteerd. Deze indeling wordt om de zes jaar geactualiseerd en heeft dit jaar weer plaatsgevonden. Voor een toelichting hierop en de uiteindelijke indeling op kaart wordt verwezen naar de bijlage (A).

6.4.3 Huishoudensovergangen

De huishoudensprognose komt tot stand door gebruik te maken van zogenaamde overgangskansen. Dit betreft de kans dat een persoon gedurende jaar van huishoudenspositie verandert. Een voorbeeld hiervan betreft de overgang van thuiswonend kind naar alleenstaand op het moment dat iemand het ouderlijk huis verlaat en op zichzelf gaat wonen. Voor de Primos-prognose 2025 zijn nieuwe overgangskansfuncties geschat op basis van nieuwe huishoudensovergangendata over realisatiejaren 2021-2023. Naast de actualisatie van de schattingsperiode betreft dit ook een overgang op de nieuwe etniciteitsindeling die vorig jaar in andere delen van het Primos-model al was doorgevoerd. Verder zijn de volgende aanpassingen gedaan:

- Er zijn meerdere verbeteringen doorgevoerd rondom de verdeling van thuiswonende kinderen naar gezinnen met 1, 2 of 3+ kinderen. Er zijn aanvullende cijfers vanuit de huishoudensovergangendata gebruikt om nauwkeuriger te bepalen bij hoeveel gezinnen het laatste kind uit huis gaat (of weer terugkeert: boemerangkinderen). Hierdoor is de verdeling van uithuisgaande (en terugkerende) kinderen over gezinnen met 1, 2 en 3+ kinderen aangescherpt. Daarnaast is de methode om het aantal kinderen in gezinnen met 3+ kinderen en eenoudergezinnen te bepalen aangescherpt.
- Er zijn enkele verbeteringen gedaan op het vlak van de huishoudensvorming bij paren van gelijk geslacht. De kans op paarvorming/-ontbinding doordat een van beide partners terugkomt uit een tehuis dan wel naar een tehuis gaat, is voor deze paren in lijn gebracht met de rest van de populatie. Daarnaast bleek het aantal paren van gelijk geslacht met kinderen sterk op te lopen, terwijl het aantal geboortes bij deze paren zeer laag was. Deze ontwikkeling is rechtgetrokken door meer geboortes toe te wijzen aan paren bestaande uit twee vrouwen, en tegelijkertijd de kans op paarvorming door partners van gelijk geslacht met kinderen te verlagen.

6.4.4 Modellering tehuisbevolking in de analyseperiode

In het simulatieproces van het recente verleden met het Primos-model, als besproken in paragraaf 6.2.5, is dit keer per gemeente gebruik gemaakt van de jaarlijkse veranderingen in de aantallen in de

institutionele bevolking onder 65 jaar. Deze aanpassing is nieuw ten opzichte van het vorige simulatieproces dat drie jaar geleden heeft plaatsgevonden. Onder andere statushouders die nog in (nood)opvang verblijven maken deel uit van deze groep en er zijn soms aanzienlijke veranderingen van jaar op jaar.

Door gebruik te maken van deze realisatiecijfers wordt de ontwikkeling van de institutionele bevolking per gemeente over het verleden beter beschreven. Gevolg is dat daarmee ook de intra- en intergemeentelijke verhuizingen naar institutionele plaatsen beter wordt gemodelleerd, hetgeen gevolgen heeft voor de schatting van de binnenlandse structurele migratie in de prognoseperiode. Concreet is bijvoorbeeld de institutionele bevolking in de gemeente Amsterdam die in het nieuwe simulatieproces meer gegroeid is dan in het vorige simulatieproces ten behoeve van Primos 2022, 2023 en 2024. Voorheen werden daardoor meer verhuizingen uit Amsterdam verklaard als verhuizing naar institutionele opvang buiten de gemeente, waardoor er minder vertrek overbleef als structureel vertrek. Dit heeft als gevolg een bijstelling naar boven voor het vertrek uit Amsterdam in de prognose.

6.4.5 Modellering tehuisbevolking in prognoseperiode

Sinds de editie van 2023 wordt in Primos rekening gehouden met het Rijksvoornemen om het aantal verpleeghuisplaatsen voor ouderenzorg in instellingen te maximeren. Waar voorheen de institutionele bevolking in Primos ‘ongelimiteerd’ kon groeien op basis van de in het verleden waargenomen overgangskansen, wordt er nu rekening mee gehouden dat het aantal beschikbare plaatsen in de ouderenzorg eindig is (maximaal circa 135.000). Deze restrictie heeft eveneens gevolgen voor de huishoudensontwikkeling en de daarmee gepaarde woningbehoefte; ouderen moeten immers langer op de reguliere woningmarkt verblijven. Dit is meestal als alleenstaande of als onderdeel van een paar (zonder kinderen).

Nadat vorig jaar al een aantal verfijningen is aanbracht, is ook in Primos 2025 een aanscherping doorgevoerd. Waar tot nog toe alleen rekening gehouden werd met een nationale maximering op het aantal personen vanaf 65 jaar in institutioneel verblijf, is nu ook op gemeentelijke niveau een dergelijke maximering gemodelleerd.

6.4.6 Verhuizingen van asielmigranten

Het is een eigenschap van het huidige Primos-model dat voor (particuliere en institutionele) huishoudens maar één keer per prognosejaar een plekje wordt gezocht. Dit gebeurt tegelijk voor alle mogelijke huishoudens die huisvesting zoeken: de immigranten, maar ook de starters en binnenlandse verhuizers. De migratie van de asielmigranten is hierdoor de laatste jaren minder goed door Primos te modelleren: aanzienlijke aantallen blijken voor het einde van het jaar van immigratie al te zijn doorverhuisd naar een andere gemeente. Dit speelt met name bij gemeenten met een COA procesopvanglocatie, zoals Westerwolde, Gilze en Rijen, en Cranendonck. Dit zijn gemeenten met daardoor hoge immigratiecijfers en een flink negatief binnenlands migratiesaldo. Zonder aanpassing op de geschatte immigratie en het binnenlands vertrek zouden in de modelwerkelijkheid flinke aantallen zittende bewoners uit die gemeenten vertrekken. Daarom is in eerdere Primos versies voor de

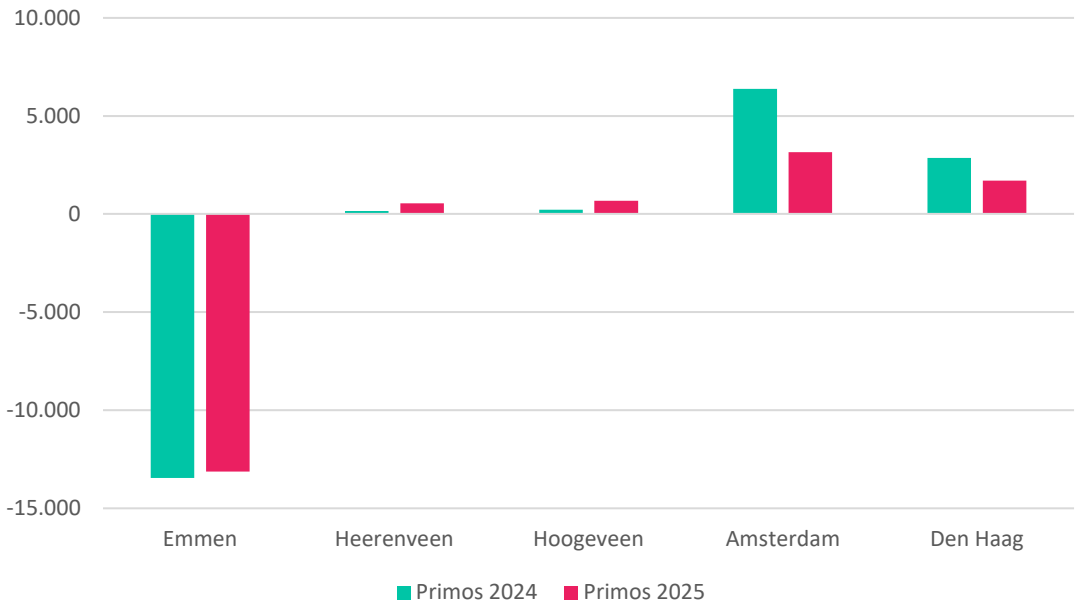
gemeenten waar dit speelt de prognose voor de immigratie naar beneden bijgesteld, samen met het binnenlands vertrek.

Nieuw in Primos 2025 is dat dit proces is verfijnd door voor het eerst gebruik te maken van realisatiecijfers voor de binnenlandse verhuizingen in het jaar van immigratie van asielmigranten. De nieuwe schatting van de verdeling van de immigratie gebruikt dan de uiteindelijke woongemeente van de asielmigrant. Tegelijkertijd worden deze feitelijke binnenlandse verhuizingen van asielmigranten bij de schatting van de binnenlandse migratie nu afgetrokken van de totale binnenlandse verhuizingen. Gevolg is opnieuw dat in de gemeenten met procesopvanglocatie de immigratie en binnenlands vertrek lager zijn dan in het verleden.

Deze verfijning in de behandeling van asielmigranten brengt wel verschillen met de vorige prognose teweeg. In de vorige Primos-prognose leidde de verlaging van de immigratie in de aanmeldgemeenten door de 'naar rato' verdeling tot een hogere immigratie in met name die gemeenten die al een hoge immigratie kenden. Uit de verhuiscijfers van asielmigranten blijkt nu dat deze in de praktijk vaak dichter bij de aanmeldgemeenten zijn gebleven.

Al met al is het effect van de wijziging dat regio's met hoge immigratie zoals Amsterdam en Den Haag in Primos 2025 ten opzichte van vorig jaar minder immigranten toegewezen krijgen. Samen met een vermindering van het aantal geboorten – die het gevolg zijn van tweede orde-effecten – leidt dit er ertoe dat deze regio's minder hard groeien ten opzichte van de prognose van vorig jaar. Voor regio's als Heerenveen en Hoogenveen werkt de verfijning de andere kant uit. De verschillen in het verwerken van de immigratie van asielzoekers ten behoeve van de schatting van de Primos-prognose 2024 en 2025 is voor vijf voorbeeldregio's voor het jaar 2022 weergegeven in Figuur 6.1. Dergelijke wijzigingen doen zich voor in de gehele schattingsperiode voor Primos 2025 (2018-2023).

Figuur 6.1: Grootte van de aanpassing op de daadwerkelijke immigratie in 2022 ten behoeve van het schatten van de immigratieparameters in de prognose Primos 2024 c.q. Primos 2025 voor vijf voorbeeldregio's



Het gebruik van concrete verhuiscijfers van de asielmigranten leidt ook tot een andere schatting van de binnenlandse migratie. In de vorige prognose werd voor de opvanglocaties gebruik gemaakt van oudere cijfers waarin de asielmigratiestromen veel geringer waren dan in de recente jaren. Het effect van de nieuwe benadering ten opzichte van de nieuwe is niet eenvoudig in te bepalen: in het totaal aan verhuizingen hebben de asielmigranten een kleiner aandeel en een wijziging in schattingsmethode is een klein effect ten opzichte van de dynamiek in de verhuisstromen.

6.4.7 Invoering basisbeurs

Vanaf studiejaar 2023/2024 hebben studenten weer recht op een basisbeurs, welke hoger is voor uitwonende studenten dan voor thuiswonende studenten. Deze herinvoering heeft in de statistieken geleid tot duidelijk meer verhuizingen van jongeren naar studentensteden in het jaar 2023 dan voorgaande jaren. Omdat ervan uit gegaan wordt dat studenten na afronding van hun studie een grotere kans hebben om te vertrekken dan gemiddeld voor die leeftijd zijn de structurele vertrekparameters voor universiteitssteden voor de prognose iets opgehoogd ten opzichte van de op het verleden geschatte waarden.

6.4.8 Verwerking van sloopplannen

De jaarlijkse prognose van het aantal sloopwoningen die in Primos gevolgd wordt is afkomstig uit het Syswov-model van ABF Research. In voorgaande jaren is de sloopprognose puur trendmatig benaderd. In Primos 2025 is deze traditionele sloop-trendraming voor het eerst gecombineerd met provinciale plannen omtrent de sloop. Deze plannen worden verzameld binnen het project Inventarisatie Plancapaciteit, dat door ABF halfjaarlijks voor het ministerie van VRO wordt uitgevoerd. De nu bij Syswov 2025 betrokken cijfers betreffen primair de inventarisatie van najaar 2024.
De mate van gedetailleerdheid waarmee er sloopplannen bekend zijn, verschilt van provincie tot provincie: van sommige provincies zijn cijfers tot op buurtniveau bekend, van andere slechts op gemeenteniveau, of ze ontbreken geheel. Daarbij kennen de plannen op gemeenteniveau geen onderscheid tussen hard en zacht, en betreffen ze een geaggregeerde waarde over de gehele planperiode. De plannen op buurtniveau kennen daarentegen wel onderscheid naar hard en zacht, en zijn soms zelfs bekend voor ieder prognosejaar afzonderlijk.
Omdat het totaal aantal sloopplannen nog achterblijft bij de trendraming is nationaal vooralsnog de trendraming gevolgd. Op gemeentelijk niveau echter geldt dat als de plannen meer bedragen dan de trend, de plannen onverkort worden overgenomen. Indien de plannen minder bedragen dan de trend, worden de plannen aangevuld richting de trend zodanig dat nationaal de trendraming wordt gehaald. De sloop, die meestal niet gefaseerd is aangeleverd, wordt gefaseerd op basis van de geplande nieuwbouw, met een tijdsverschil van drie jaar.

Een andere wijziging ten opzichte van vorig jaar betreft de wijze waarop de sloopprognose geëffectueerd wordt. In de nieuwste prognose vindt een groter deel van de sloop plaats in het gedeelte van de totale woningvoorraad dat betrekking heeft op leegstaande woningen die ongeschikt zijn voor bewoning. De omvang van dit specifieke deel van de voorraad is afgeleid uit CBS-microdata. Door

juist dit deel van de woningvoorraad meer te slopen blijven er meer ‘voor bewoning geschikte’ woningen beschikbaar. Onder gelijke omstandigheden heeft dit gevolgen voor de vast te stellen nieuwbouwopgave. Deze zal minder groot zijn op het moment dat er minder woningen gesloopt worden.

Bijlagen

Bijlage A: Functionele woningmarktgebieden

Ten behoeve van de demografische en woningmarktmodellen hanteert ABF Research een indeling van Nederland in functionele woningmarktgebieden, die om de zes jaar up to date wordt gebracht. De indeling is dit jaar geactualiseerd.

Binnen de demografische en woningmarktmodellen wordt het woningtekort op regionaal niveau geraamd. Deze benadering weerspiegelt het feit dat de woningmarkt een regionale markt is. Hiertoe worden functionele woningmarktgebieden bepaald van groepen aaneengesloten gemeenten die onderling sterke migratierelaties hebben. De indeling wordt bepaald op basis van een analyse van de verhuisstromen in de jaren voorafgaand aan het vaststellen van de indeling, in dit geval 2018-2023.

Als regionale markt moeten de functionele woningmarktgebieden aan de volgende eisen voldoen:

- Ieder woningmarktgebied heeft voldoende huishoudens.
- Een groot deel van de verhuizingen vindt plaats binnen een woningmarktgebied. Hiervoor geldt geen harde ondergrens, omdat het aantal binnenregionale verhuizingen onder andere beïnvloed wordt door de ligging van een gebied (bijvoorbeeld het aantal grote steden in omliggende regio's) en de grootte van de regio.
- Iedere regio is een aaneengesloten gebied. De voorkeur gaat uit naar een indeling waarbij de gebieden een ‘mooie’ vorm hebben en op een plausibel ogende wijze aan omliggende gebieden grenzen.

Daarnaast wordt gestreefd naar een indeling met de volgende eigenschappen:

- De nieuwe indeling wijkt niet te veel af van de oude indeling. Dit zorgt voor stabiliteit van de prognose ten opzichte van vorige edities en maakt de resultaten makkelijker vergelijkbaar.
- De nieuwe indeling wijkt niet te veel af van de regio’s uit de Woondeals. Dit is gewenst omdat deze regio's een samenhangend beleid voeren met betrekking tot de woningproductie en vanwege de inzetbaarheid van de modellen in andere projecten. Deze wens is echter van minder belang dan de aansluiting bij de oude indeling en wordt alleen als criterium gebruikt als verschillende mogelijke indelingen vrijwel gelijk scoren op de overige criteria.
- In ieder gebied zijn voldoende respondenten van het WoON2024. Dit is nodig om parameters in de modellen te kunnen schatten.
- Gemeenten die in de nabije toekomst fuseren, worden in dezelfde regio ingedeeld. Hierdoor kan de indeling meerdere jaren zonder aanpassingen gebruikt worden.

Tussen elk tweetal gemeenten wordt de gemiddelde sterkte van de verhuisrelatie in de periode 2018-2023 berekend. Vervolgens worden gemeenten iteratief geclusterd tot steeds grotere regio's van gemeenten die onderling sterke verhuisrelaties hebben.

Methode

De methode die is gebruikt om woningmarktgebieden af te leiden, is in grotendeels identiek aan de methode die zes jaar geleden is gebruikt. Deze methode bestaat uit drie stappen: het bepalen van de verhuisrelaties tussen gemeenten, het bepalen van een initiële clustering op basis van de sterkste verhuisrelaties, en het iteratief vergroten van de clusters totdat alle gemeenten zijn ingedeeld en alle clusters een minimale grootte hebben bereikt.

Verhuisrelaties

In de basis is de clustering gebaseerd op het idee dat gemeenten tot dezelfde woningmarktregio's behoren als er veel verhuizingen tussen de betreffende gemeenten plaatsvinden. Op basis van de verhuisstromen wordt een relatie tussen elk paar gemeenten berekend. Net als in 2018 worden geen absolute maar relatieve verhuisstromen gebruikt tussen gemeenten.

Evenals zes jaar geleden zijn de relatieve verhuisstromen berekend door de absolute stromen te relateren aan de bevolkingsomvang:

$$rel_{i,j} = 10000 \cdot \left(\frac{stroom_{i,j}}{bevolking_i} + \frac{stroom_{j,i}}{bevolking_j} \right)$$

Hierbij is $stroom_{i,j}$ de (gewogen) gemiddelde verhuisstroom van gemeente i naar gemeente j over de jaren 2018-2023 en is $bevolking_i$ de stand van de bevolking op 1 januari 2024. Merk op dat deze relatie symmetrisch is: $rel_{i,j} = rel_{j,i}$. Door te delen door de bevolkingsomvang wordt gecorrigeerd voor het feit dat verhuisstromen tussen grotere gemeenten, puur en alleen door de bevolkingsomvang, vaak hoger uitvallen dan tussen kleinere gemeenten.

Als alternatieve aanpak is overwogen om de absolute verhuisstromen te relateren aan het aantal uitgaande verhuizingen in plaats van de bevolking. De gedachte hierachter is dat bovenstaande berekening een (te) sterke relatie toekent tussen gemeenten met een hoge dynamiek, zoals studentensteden en asielgemeenten, en andere gemeenten die niet noodzakelijkerwijs in dezelfde regio liggen. Daarnaast is de gedachte dat voornamelijk de personen die verhuizen van belang zijn voor het bepalen van de verhuisrelaties. In de praktijk blijkt dit echter een indeling op te leveren die slechter scoort op diverse criteria die in de inleiding zijn genoemd: het aantal verhuizingen binnen de regio's is lager en de regio's zijn grilliger gevormd.
Ook is doorgerekend wat het effect is van het gebruik van $bevolking_i \cdot bevolking_j$ in de noemer van de relatiewaarden. Dit heeft als voordeel dat de relatiewaarden schalen met de stromen en bevolking: als de bevolking van een gemeente in omvang verdubbelt en alle verhuisstromen verdubbelen ook, dan blijven met deze aangepaste berekenwijze de relaties met andere gemeenten gelijk. Dit

resulteert echter in een indeling met veel regio's rondom kleinere steden. Aangezien deze indeling sterk afwijkt van de oude indeling en het aandeel verhuizingen binnen de regio's over het algemeen vrij klein is, is hier niet voor gekozen.

Gemeenten met grote aantallen asielzoekers hebben sterke verhuisrelaties met gemeenten in het hele land, met name de grote steden. Omdat het onwenselijk is dat al deze gemeenten als één regio worden beschouwd, is het noodzakelijk om de verhuisstromen van asielmigranten uit de verhuisdata te filteren. In de beschikbare maatwerkdata is niet bekend welke verhuizingen asielmigranten betreffen. Als benadering is ervoor gekozen om verhuizingen van personen met geboorteland buiten Nederland die voor de verhuizing deel uitmaakten van een institutioneel huishouden niet mee te tellen in de verhuisstromen.

Diverse andere opties om de verhuisstromen op te schonen tot enkel de verhuizingen binnen een woningmarktregio zijn doorgerekend, waaronder het uitfilteren van de gehele institutionele bevolking en van uithuisgaande studenten. Ook is het effect onderzocht van het wegen van verhuizingen naar afstand, aangezien verhuizingen over grote afstand in de regel geen woningmarktverhuizingen zijn. Deze aanpassingen blijken echter niet tot een betere indeling te leiden.

De binnenlandse migratiestromen worden berekend als een gewogen gemiddelde over de stromen van de jaren 2018-2023. Bij het vaststellen van de woningmarktindeling 2019 is ervoor gekozen om alle jaren (2012-2017) even zwaar te wegen. Dit was ingegeven door het feit dat de data over de jaren 2015-2017 minder betrouwbaar was, aangezien hierin gecorrigeerd moest worden voor de toegenomen vluchtelingenstroom. In de hier gebruikte analyseperiode 2018-2023 speelt dit probleem niet, aangezien de data in alle jaren gecorrigeerd worden voor verhuisbewegingen van asielmigranten. In de jaren 2020 en 2021 waren de binnenlandse migratiestromen echter afwijkend vanwege de coronapandemie. Daarnaast leidde de oorlog in Oekraïne in 2022 en 2023 tot een grote instroom van vluchtelingen, die na vestiging in Nederland een ander verhuispatroon hebben dan migranten uit andere herkomstlanden. Daarom is gekozen voor een combinatie van een zwaardere weging van recente jaren en een lichtere weging van de jaren 2020-2022. Dit heeft geresulteerd in de wegingsfactoren 1-2-2-2-2-5.

Initiële clustering

De eerste stap van het clusteringalgoritme bestaat uit het samenvoegen van gemeenten met zeer sterke verhuisrelaties. Hierbij moet een ondergrens gekozen worden. Zes jaar geleden lag deze grens op 90. Aangezien de verhuisstromen de afgelopen zes jaar zijn toegenomen, zou hanteren van dezelfde grenswaarde nu leiden tot de koppeling van een groter aantallen gemeenten dan destijds. Dit leidt tot minder, maar grotere, regio's, waaronder gecombineerde regio's Groningen/Friesland/Drenthe, Rotterdam/Den Haag, Tilburg/'s-Hertogenbosch en Amsterdam/Utrecht. Vanwege dit resultaat werd geconcludeerd dat de grenswaarde verhoogd moest worden.

Hiervoor zijn twee opties bekeken. De eerste optie is het verhogen van de grenswaarde zodat hetzelfde percentage gemeente-gemeente-paren gekoppeld wordt als zes jaar geleden. De grens van 90 kwam destijds overeen met 3,4‰ van de paren. Hetzelfde percentage paren wordt nu gekoppeld met een grenswaarde van 100. Dit geeft een indeling in 29 regio's, waarbij de regio's Leiden en Gouda zijn samengevoegd, evenals Tilburg/'s-Hertogenbosch en Maastricht/Sittard. Het is wenselijk om dichter bij de oude indeling te blijven. Daarom is gekozen voor een andere optie: het hanteren van een grenswaarde die resulteert in een clustering met 31 regio's, zoals in de oude indeling. Het blijkt dat hiervoor een grenswaarde van 107 gekozen moet worden.

Een opvallende uitschieter in de relatiesterkte is de verhuisrelatie tussen Delft en Rotterdam. In de oude indeling behoort Delft tot de regio Den Haag. Uit een analyse van de verhuisdata blijkt dat de migratiestromen tussen Delft en Rotterdam sterk zijn toegenomen, terwijl de relatie met Den Haag nog steeds zeer sterk is. Daardoor wordt Delft in de initiële clusteringstap aan zowel Den Haag als Rotterdam gekoppeld, resulterend in een gecombineerd cluster Rotterdam/Den Haag. Voor toepassing binnen Primos en Socrates wordt dit onwenselijk geacht. Verhogen van de grenswaarde om dit te voorkomen, is geen optie omdat een sterk verhoogde grenswaarde ongewenste effecten heeft op de overige clusters. Daarom is ervoor gekozen om een uitzondering te maken voor Delft-Rotterdam: deze worden in de initiële clustering niet gekoppeld, ongeacht de relatiesterkte.

Er is ook een uitzondering gemaakt voor Texel. Uit geografisch oogpunt is het wenselijk dat Texel in dezelfde regio wordt ingedeeld als Den Helder. Op basis van de verhuisrelaties wordt Texel echter bij Leeuwarden ingedeeld. Daarom is ervoor gekozen om de relatie tussen Texel en Den Helder kunstmatig te verhogen.

Iteratief clusters vergroten

Na de initiële clustering volgt een aantal stappen waarin (gemeenten uit) kleine clusters worden toegevoegd aan andere clusters. Een vereiste van een goede clustering is namelijk dat alle gebieden een zekere minimale grootte bezitten. In de oude indeling is hiervoor als ondergrens 100.000 huishoudens aangehouden. Aangezien het aantal huishoudens in Nederland sindsdien is gestegen, is dit jaar als grenswaarde 115.000 huishoudens (stand 1 januari 2024) aangehouden.

Figuur 6.2: Functionele woningmarktgebieden 2025; bron: ABF Research

Resultaat

De resulterende woningmarktindeling is opgenomen in Figuur 6.2. De gebieden zijn vernoemd naar een van de grotere woonplaatsen. Meestal is de naamgeving gebaseerd op de woonplaats met de meeste inwoners, soms echter de meest centraal gelegen grotere woonplaats. In Figuur 6.3 is een combinatie gemaakt met daarin de Nederlandse gemeenten (indeling 2025) met hun CBS-code, de oude woningmarktgebieden gemarkeerd door middel van een dikke lijn, en de nieuwe woningmarkt-gebieden gearceerd met verschillende kleuren.

Figuur 6.3: Gemeenten naar functionele woningmarktgebieden 2018 (zwarte lijnen) en functionele woningmarktgebieden 2025 (kleuren); bron: ABF Research

Zoals blijkt uit Figuur 6.3, vertoont de nieuwe woningmarktindeling een grote mate van overlap met de oude indeling. Er zijn twee grote verschillen: er is een nieuwe regio ontstaan rond Hoogeveen en de regio's Sittard en Maastricht zijn samengevoegd. Daarnaast zijn aan de randen van de regio's enkele verschuivingen opgetreden. In totaal zijn 39 gemeenten in een andere regio ingedeeld dan in

de oude indeling: de 11 gemeenten uit regio Sittard-Geleen die nu in regio Maastricht komen (Beek, Beekdaelen, Brunssum, Echt-Susteren, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Simpelveld, Sittard-Geleen, Stein en Voerendaal), de 9 gemeenten uit de nieuwe regio Hoogeveen (De Wolden, Hardenberg, Hoogeveen, Meppel, Ommen, Staphorst, Steenwijkerland, Twenterand en Westerveld), en nog 19 andere gemeenten (Altena, Bergen (L.), Berkelland, Deurne, Doesburg, Epe, Heerde, Hellendoorn, Hillegom, Laarbeek, Lopik, Nederweert, Nunspeet, Olst-Wijhe, Oudewater, Putten, Weert, Zuidplas en Zundert).

De nieuwe indeling wijkt beperkt af van de oude. Dit benadrukt de stabiliteit van de clusteringmethode, ondanks dat er een aantal verbeteringen in de methode zijn aangebracht. Verder volgt uit de beperkte verschillen ook dat de verschuivingen in de verhuispatronen relatief beperkt zijn.

De keuze voor een nieuwe woningmarktindeling kan invloed hebben op het landelijke woningtekort. Voor de berekening van het landelijke tekort wordt eerst het tekort of overschot per regio berekend door de tekorten en overschotten per gemeente te sommeren. Vervolgens worden de tekorten per regio opgeteld tot het landelijke tekort. Hierbij kunnen tekorten uit de ene regio niet worden gecompenseerd door overschotten in een andere regio. Om de invloed van de woningmarktindeling op het tekort te bepalen, zijn de regionale tekorten uit de huidige prognose nogmaals berekend gebruikmakend van de oude indeling. Daarnaast zijn de tekorten uit de Primos-prognose van 2024 omgerekend naar de nieuwe indeling.

In zowel de Primos-prognose uit 2024 als de huidige prognose is er in de eerste prognosejaren in alle regio's een tekort, zowel in de oude als de nieuwe indeling. Het landelijke woningtekort is daarom de som van de tekorten in alle regio's en wordt niet beïnvloed door de keuze van de woningmarktindeling. In latere jaren ontstaan in meerdere regio's overschotten. Aangezien de verschillen tussen de oude en de nieuwe indeling klein zijn, betreft dit in beide gevallen steeds dezelfde regio's. De hoogte van de overschotten en tekorten per regio kunnen wel enigszins verschillen door de invloed van gemeenten die in andere regio zijn ingedeeld. De verschillen zijn echter zeer beperkt. Bij gebruik van de nieuwe indeling in de Primos-prognose van 2024 zou het landelijke tekort enkele honderden woningen hoger zijn uitgevallen. In de huidige prognose resulteert het gebruik van de nieuwe indeling juist in een tekort dat enkele honderden woningen lager uitvalt.

Naast de overeenkomst met de oude indeling, dient de indeling bij voorkeur aan nog een aantal criteria te voldoen.

Aantal huishoudens per woningmarktgebied

In het clusteringalgoritme wordt afgedwongen dat iedere regio minimaal 115.000 huishoudens heeft. Het blijkt dat Doetinchem de regio met de minste huishoudens is, namelijk 119.371 (stand 1 januari 2024). Over het algemeen hebben de clusters aan de randen van het land relatief weinig

huishoudens. De grootste clusters bevinden zich rond de grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven.

Aandeel verhuizingen binnen woningmarktgebieden

De gedachte achter de indeling in woningmarktgebieden is dat de meeste verhuizingen binnen zo'n gebied plaatsvinden. Gemiddeld over de inkomende en uitgaande verhuizingen is het percentage verhuizingen binnen de regio het laagst in regio Gouda: 65,1%. Landelijk gezien is het percentage binnenregionale verhuizingen 74,4%. Dat is iets lager dan in de oude indeling (75,1%).

Bij dit criterium kunnen echter wel twee kanttekeningen geplaatst worden. Regio's zoals Gouda, Amersfoort en 's-Hertogenbosch zijn relatief klein en liggen tussen regio's met grote steden. In dergelijke regio's zullen altijd relatief veel verhuizingen naar de omliggende regio's zijn en is het aandeel verhuizingen binnen de regio derhalve relatief laag.

Daarnaast kan het percentage verhuizingen binnen een regio kunstmatig verhoogd worden door regio's samen te voegen. Zo is bijvoorbeeld het aandeel binnenregionale verhuizingen in regio Maastricht in de oude indeling 71,3% terwijl het in de nieuwe indeling gestegen is naar 85,5%. Dit komt doordat de regio Sittard bij Maastricht is gevoegd, zodat verhuizingen tussen Sittard en Maastricht in de nieuwe indeling als binnenregionaal tellen. Te sterk sturen op dit criterium leidt daarom al snel tot (te) grote regio's.

Aaneengesloten en 'mooie' gebieden

Een belangrijke eis is dat iedere regio een aaneengesloten gebied moet zijn. Vanwege deze eis is er in 2019 gekozen om geen aparte regio rond Hilversum te laten ontstaan, omdat dit Almere zou scheiden van Amsterdam. In de nieuwe indeling zijn alle regio's aaneengesloten gebieden, zonder dat hier expliciet op gestuurd is (met uitzondering van de verplaatsing van Texel naar regio Alkmaar).

Daarnaast is het gewenst dat gebieden er 'mooi' uitzien en logisch aansluiten op de aangrenzende gebieden. Dit is uiteraard een subjectief criterium, maar ook hieraan voldoet de gekozen indeling.

Verschillen t.o.v. regio's Woondeals

De regionale afspraken rondom woningbouw in de periode tot 2030 zijn vastgelegd in 35 Woondeals. Met name in het noorden van het land wijken deze af van de in Primos en Socrates gehanteerde regio-indeling: sommige regio's bestaan uit een zeer klein aantal gemeenten met een klein aantal huishoudens, zoals de Friese Waddeneilanden. Doordat sommige Woondeal-regio's klein zijn, is ook het aantal verhuizingen binnen de regio's relatief klein: in vijf regio's is het lager dan 65%, terwijl het op de Friese Waddeneilanden zelfs ruimschoots onder de 60% ligt.

De verschillen tussen de nieuwe woningmarktindeling en de Woondeal-regio's zijn aanzienlijk groter dan de verschillen tussen de oude en nieuwe indeling. De nieuwe indeling verschilt op 103 gemeenten van de Woondeal-regio's. Deels wordt dit veroorzaakt door de kleine Woondeal-regio's. Om een betere vergelijking mogelijk te maken, zijn ook de verschillen bepaald indien sommige Woondeal-regio's worden samengenomen (Eemsdelta bij Groningen; Friese Waddeneilanden, Noordoost-Friesland en Harlingen bij Leeuwarden; Zuidwest-Friesland bij Heerenveen en Oldambt bij Emmen). Dan zijn er

alsnog 89 gemeenten in een andere regio ingedeeld. Overigens was het verschil tussen de oude indeling en de Woondeals nog groter: gebruik van de oude indeling (en de gemeente-indeling uit 2025) zou leiden tot 117 gemeenten die in een andere regio zijn ingedeeld dan in de Woondeals.

De meeste Woondeal-regio's vallen binnen de grenzen van een provincie. Bij het bepalen van de woningmarktgebieden spelen de provinciegrenzen daarentegen geen rol. In de nieuwe indeling zijn 15 regio's provincie-overstijgend: Groningen, Emmen, Hoogeveen, Zwolle, Lelystad, Apeldoorn, Nijmegen, Ede, Amersfoort, Utrecht, Amsterdam, Roosendaal, 's-Hertogenbosch, Eindhoven en Venlo. De overige 16 regio's vallen volledig binnen een provincie.
Ten opzichte van de oude indeling zijn de wijzigingen beperkt. De regio's Leeuwarden, Doetinchem, Arnhem, Alkmaar, Leiden, Den Haag, Rotterdam, Dordrecht, Middelburg, Breda, Tilburg, Oss en Maastricht liggen in beide indelingen volledig binnen de grenzen van een provincie. De regio's Groningen, Emmen, Lelystad, Apeldoorn, Nijmegen, Ede, Amersfoort, Utrecht, Roosendaal en 's-Hertogenbosch vallen zowel in de oude als in de nieuwe indeling in meerdere provincies; dit betreft in beide indeling steeds dezelfde provincies. Regio Zwolle beslaat nu delen van twee provincies, waar dit eerder drie was, en regio Amsterdam is teruggegaan van vier naar drie provincies. De regio's Heerenveen, Enschede en Gouda overstegen eerder de provinciegrenzen maar vallen nu binnen één provincie. Daarentegen zijn regio's Eindhoven en Venlo van één naar twee provincies gegaan.

Aantal respondenten WoON2024

In verband met het schatten van woonvoorkeuren die gebruikt worden in het woningmarktmodel Socrates is het van belang dat er in iedere regio voldoende vertegenwoordigd is in het WoON2024. In totaal heeft het WoON2024 41.295 respondenten. In de nieuwe indeling is Heerenveen de regio met de minste respondenten, namelijk 573. Dit ligt iets hoger dan het wanneer de oude indeling gehandhaafd zou worden: in de oude regio Maastricht wonen 509 respondenten van WoON2024.

Gemeentelijke herindelingen

Om de indeling toekomstbestendig te houden voor de komende zes jaar, is het wenselijk dat gemeenten die in de nabije toekomst naar verwachting zijn betrokken bij een gemeentelijke herindeling in dezelfde regio zijn ingedeeld.
Op 1 januari 2027 wordt de gemeente Wijdemeren bij gemeente Hilversum gevoegd. Ook worden er grenswijzigingen tussen Alkmaar en Dijk en Waard, alsmede tussen Maashorst en Oss verwacht. In de nieuwe woningmarktindeling zijn Hilversum en Wijdemeren beide ingedeeld bij Amsterdam, is Dijk en Waard ingedeeld bij Alkmaar en Maashorst bij Oss.

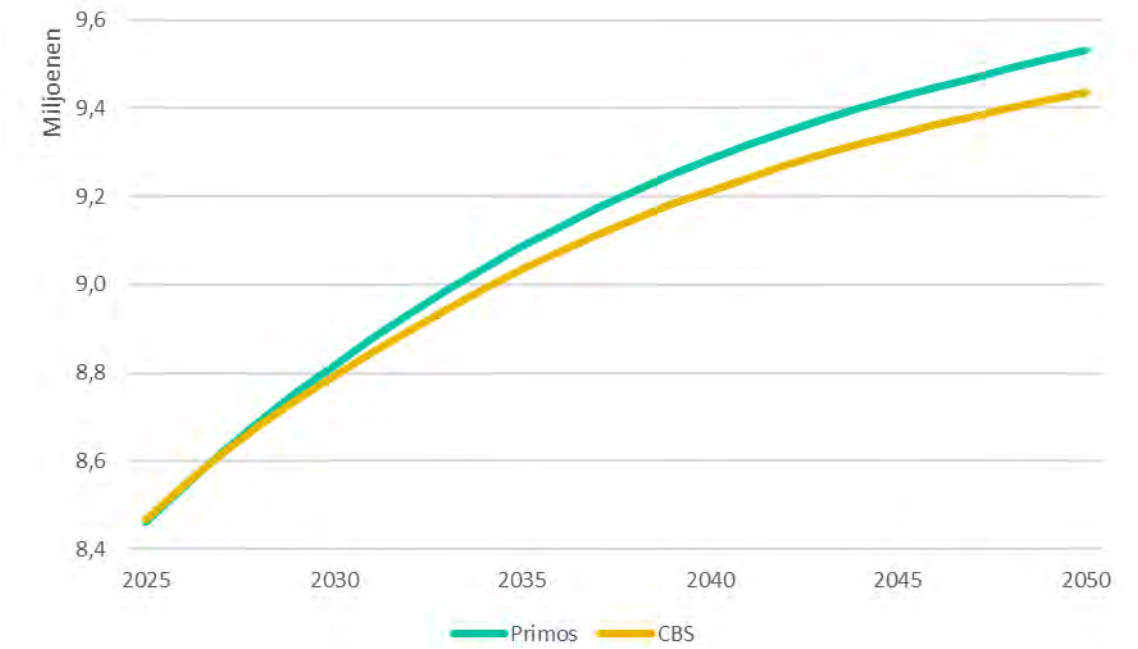
Bijlage B: Vergelijking met huishoudensprognose van CBS

Samen met de Kernprognose 2024-2070 is in december 2024 ook de Huishoudensprognose 2024-2070[18] door het CBS gepubliceerd. Hoewel het CBS jaarlijks een nationale bevolkingsprognose opstelt, verschijnt de nationale huishoudensprognose slechts eens per drie jaar. Omdat in Primos jaarlijks een huishoudensprognose wordt opgesteld op basis van de meest recente nationale bevolkingsprognose kent het Primos-model een eigen methodiek. In essentie komen beide huishoudensprognoses tot stand door overgangskansen te modelleren, maar de implementatie hiervan evenals de achterliggende veronderstellingen leiden ertoe dat deze van elkaar (kunnen) verschillen. In welke mate daarvan sprake is, wordt hieronder verder beschreven.

Zowel Primos als CBS verwacht dat het aantal huishoudens toe zal nemen in de komende 25 jaar (Figuur 6.4). Deels is dit ingegeven door de verwachte bevolkingsgroei in die periode, maar ook vanwege de aanhoudende trend van huishoudens die gemiddeld steeds kleiner worden. Ligt het verwachte huishoudensaantal in 2030 volgens Primos 24.000 hoger, na verloop van tijd loopt dit verschil op tot 94.000 in 2050.
Absoluut bekeken lijkt dit verschil aanzienlijk, het komt grofweg overeen met de jaarlijkse bouwambitie van het huidige kabinet, maar relatief is het verschil niet meer dan 1%. Daarnaast moet worden opgemerkt dat onzekerheden (zie ook hoofdstuk 4) na verloop van tijd ook groter worden, waarmee dit verschil ook in de marge valt. Tot slot wordt nu alvast opgemerkt dat dit verschil uiteindelijk te verklaren is op basis van de veronderstellingen met betrekking tot de ontwikkeling van de institutionele bevolking.

[18] Stoeldraijer, L. & C. van Duin, P. Feijten, C. Fang, N. Kooiman – Huishoudensprognose 2024-2070: bijna 10 miljoen huishoudens verwacht in 2070, CBS, december 2024

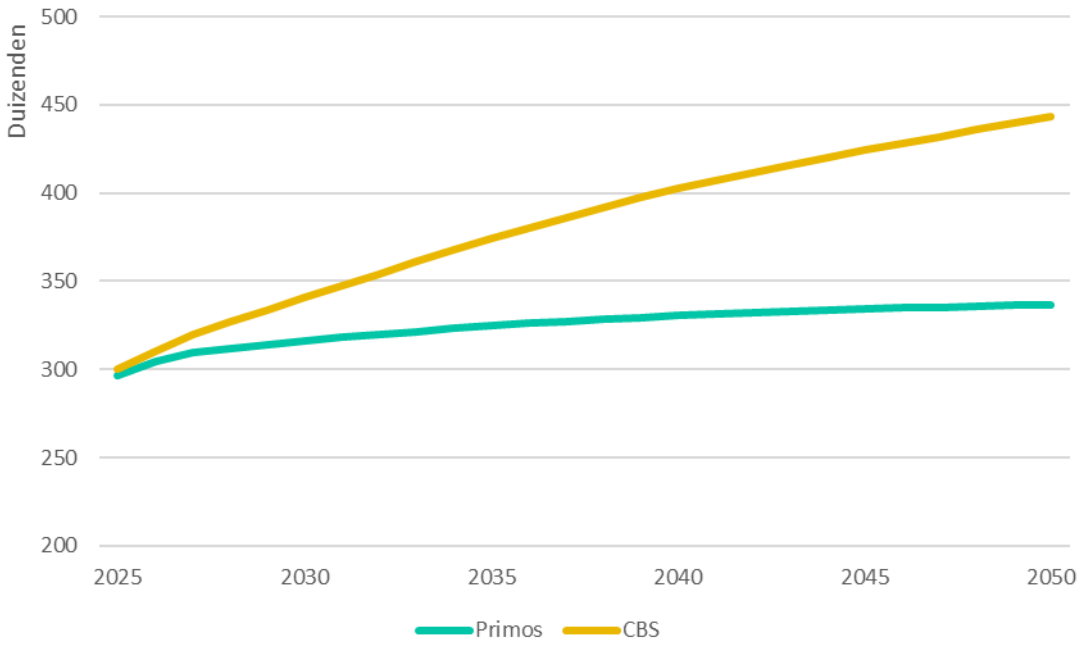
Figuur 6.4: Aantal huishoudens, prognose 2025-2050; bron: Primos-prognose 2025 en CBS



Naast personen die particuliere ('gewone') huishoudens vormen zijn er ook personen die geen particulier huishouden vormen maar deel uitmaken van een zogeheten 'institutioneel huishouden' of van de institutionele bevolking. Deze personen bewonen een woonruimte en worden in deze woonruimte bedrijfsmatig voorzien in de dagelijkse levensbehoeften. Bij deze institutionele huishoudens gaat het bijvoorbeeld om instellingen zoals verpleeg- en verzorgingshuizen, maar ook internaten, kloosters, gevangenissen, kazernes en asielzoekerscentra. Volgens de bevolkingsstatistiek telt Nederland in 2024 bijna 290.000 personen die institutioneel verblijven. Het grootste deel van deze groep (42%) betreft 65-plussers in instellingen voor verpleging en verzorging.
In principe werken beide huishoudensvormen als onderling communicerende vaten. Op het moment dat er minder personen institutioneel verblijven, zullen zij deel uitmaken van de groep particuliere huishoudens. Om die reden is het ook interessant om te kijken naar de prognose voor institutionele huishoudens.

Zowel Primos als CBS gaat uit van een toename van het aantal institutionele huishoudens. Vanwege de aanhoudende vergrijzing is deze ontwikkeling een logisch gevolg. Desalniettemin is er wel een verschil in de omvang van de toename. In 2050 is het aantal institutionele huishoudens volgens Primos toegenomen tot 337.000 en volgens CBS tot 443.000 (Figuur 6.5). Daarmee ligt de verwachting van het CBS 106.000 hoger ten opzichte van de Primos-prognose.

Figuur 6.5: Aantal institutionele huishoudens, prognose 2025-2050; bron: Primos-prognose 2025 en CBS



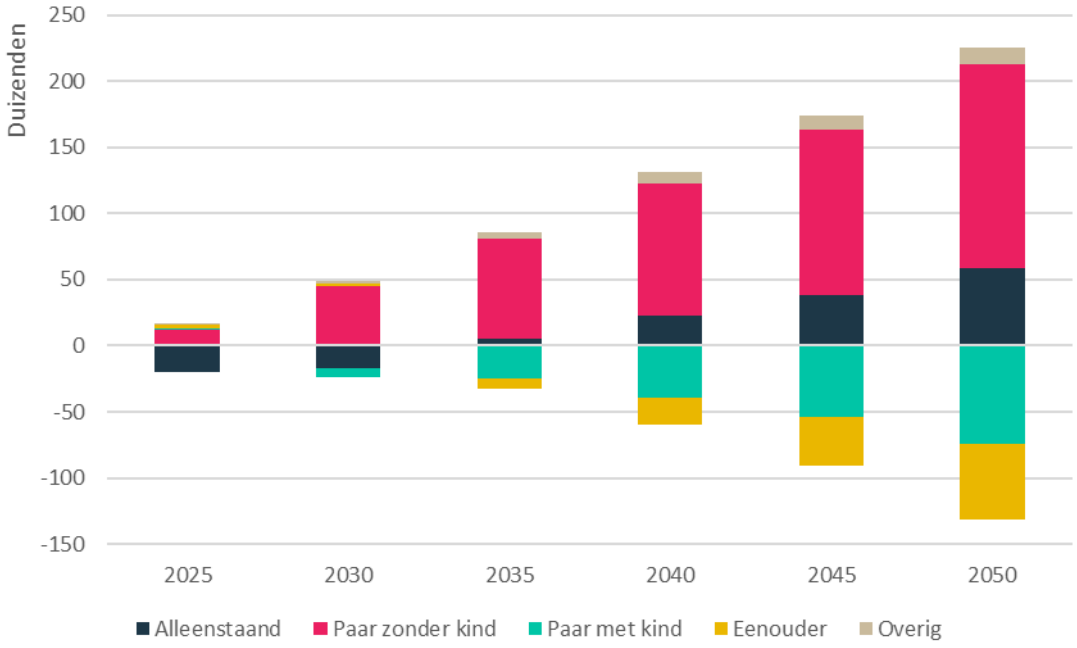
De reden voor het grote verschil heeft te maken met de verwachte gevolgen van het beleidsprogramma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen, kortweg WOZO. Het WOZO-programma hangt nauw samen met het Programma Wonen en zorg voor ouderen, één van de zes programma's die deel uitmaken van de Nationale Woon-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

Het anders organiseren van de verpleegzorg impliceert dat het aantal verpleeghuisplaatsen vanaf 2030 beperkt wordt tot 135.000. Als gevolg van dit beleidsmatig vastgesteld plafond wordt in Primos er rekening mee worden gehouden dat het aantal institutionele huishoudens niet onbeperkt kan doorgroeien. Omdat de voorgenomen capaciteitsrestrictie enkel betrekking heeft op de sector verpleging en de verzorging én omdat met name 65-plussers binnen deze populatie vallen is ervoor gekozen om de overgangskansen in Primos alleen voor deze leeftijdsgroep aan te passen. Op basis van een iteratieve procedure zijn de overgangskansen zodanig ingesteld, dat daarmee de maximale capaciteit (het beleidsmatig vastgestelde plafond) gedurende de prognoseperiode niet wordt overschreden.
In de prognose van het CBS is een dergelijke restrictie niet voorzien. Wanneer in Primos deze restrictie eveneens niet zou zijn gehanteerd, dan was het aantal particuliere huishoudens voor 2050

ingeschat op 9.419.000 en het aantal institutionele huishoudens op 442.000. Daarmee zouden deze aantallen veel meer in lijn liggen met de prognose van het CBS (9.437.000 respectievelijk 443.000).

Gekeken naar de verwachte samenstelling van huishoudens valt op dat Primos gedurende de gehele periode uitgaat van meer paren zonder kinderen en op termijn ook meer alleenstaanden, terwijl het aantal gezinnen met kinderen, zowel paren als eenoudergezinnen, lager uitvalt dan de prognose van het CBS. Een nadere bestudering van de achterliggende cijfers (maar niet afgebeeld) laat zien dat in Primos het aantal thuiswonende kinderen steevast lager ligt. In 2050 is het verschil met CBS opgelopen tot 54.000 minder. Ook de veronderstellingen omtrent het gemiddeld aantal kinderen per gezin verschilt tussen Primos en CBS. Waar CBS ervan uit lijkt te gaan dat dalende trend van de afgelopen jaren onverminderd wordt voorgezet, geldt in Primos de aanname dat deze zal stabiliseren.

Figuur 6.6: Verschil in huishoudensaantal tussen Primos en CBS verdeeld naar type, prognose 2025-2050



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