

Gemeten woningtekort zegt weinig over werkelijke woningschaarste

In het woonbeleid speelt het door ABF Research gemeten statistische woningtekort een belangrijke rol. Maar dit woningtekort zegt weinig over het aantal woningen dat er feitelijk nodig is om de impliciete doelstellingen te behalen voor het verminderen van de woningschaarste.

IN HET KORT

- De woonsituatie van huishoudens is geen geschikt instrument om de werkelijke behoefte aan woningen te meten.
- Het gemeten tekort leert ons weinig over het absolute aantal woningen dat er vereist is om wonen weer betaalbaar te maken.
- Voor betere metingen zijn er zowel expliciete beleidsdoelstellingen nodig, als schattingen van de prijselasticiteit van de vraag.

STEFAN GROOT

Econoom bij de Rabobank

In de beleidsdiscussie over de woningschaarste speelt het door *ABF Research* becijferde statistische woningtekort een belangrijke rol – in 2021 geraamd op circa 279.000 woningen (ABF, 2021). De berekeningen worden gemaakt in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, en het Rijk gebruikt het statistische woningtekort als indicator voor de spanning op de woningmarkt (Ministerie van BZK, 2021). Het tekort is tevens bepalend voor het beleid van de lagere overheden (Michielsen et al., 2019). Via de provinciale ruimtelijke verordeningen zijn de gemeenten verplicht om hun woningbouwplannen te toetsen aan de woningbehoefte.

De term ‘woningtekort’ suggereert dat dit over het aantal woningen gaat dat Nederland te kort komt: het aantal woningen dat moet worden bijgebouwd zodat er voldoende van zijn. Voor een woningmarkt in balans schat ABF zelf dat er een streeftekort is van twee procent van de woningvoorraad (ABF, 2021; Ministerie van BZK, 2021).

Het gemeten tekort valt echter niet op deze manier te interpreteren, vanwege de methodologische beperkingen en omdat er geen koppeling is met de expliciete doelstellingen op het gebied van betaalbaarheid. De maatstaf van ABF is weliswaar gecorreleerd aan de woningschaarste, maar het absolute aantal woningen dat uit de methode voortkomt is arbitrair. Dit geldt ook voor de doelstellin-

gen van het woonbeleid die zijn uitgedrukt in termen van het aldus becijferde woningtekort.

In dit artikel bespreek ik de beperkingen van de huidige methode om de woningschaarste te becijferen, en leg ik uit wat er nodig is om wel tot een realistische schatting te komen.

Woningschaarste als economisch vraagstuk

De focus bij beleidsmakers en de berekeningen van ABF zijn gericht op het fysieke probleem van de woningschaarste. Maar woningschaarste is naast een fysieke kwestie ook een economisch vraagstuk, al wordt het niet altijd als zodanig benaderd. Voor starters en huishoudens met een laag of middeninkomen is het in de afgelopen jaren steeds lastiger geworden om een geschikte woning te kunnen kopen of huren binnen hun budget.

De sterk gestegen huur- en huizenprijzen tonen aan dat de vraag naar woonruimte veel meer is gestegen dan het aanbod ervan. Sinds 2014 zijn de reële huizenprijzen met 48 procent omhoog gegaan, en de aanvangshuren in de vrije sector met 33 procent (figuur 1). Het gevolg is een toenemende tweedeling in de woningmarkt, waarbij huurders die op de vrije sector zijn aangewezen een steeds groter gedeelte van hun inkomen aan wonen kwijt zijn (of zich geen zelfstandige woning kunnen veroorloven), en waarbij het voor starters steeds lastiger is geworden om een eigen woning te kopen.

Omdat passende woonruimte erg belangrijk is voor mensen – en bovendien een grondrecht – zijn er extra woningen nodig zodat huishoudens toch weer binnen hun budget een geschikte woonruimte kunnen vinden. De cruciale vraag hierbij is hoeveel woningen er nodig zijn om de woningschaarste dusdanig te doen dalen dat wonen weer betaalbaar wordt. Dit probleem heeft een politieke dimensie (wat mag wonen kosten – waar, en voor wie?), maar vereist ook inzicht in de relatie tussen het woningaanbod en de betaalbaarheid van de woonruimte.

In vergelijking met andere landen is het woningaanbod in Nederland in-elastisch (Caldera en Johansson, 2013). Dit betekent dat als de vraag stijgt – bijvoorbeeld door bevolkingsgroei of hypotheekrentedaling – het aanbod slechts beperkt toeneemt, zodat de huren en huizenprijzen relatief sterk gaan stijgen.

De prijselasticiteit van het woningaanbod wordt in belangrijke mate door beleid bepaald (Michielsen et al.,



2017). Hoge huren en huizenprijzen zijn, op de lange termijn, voor een belangrijk deel het gevolg van een restrictieve aanpak die weinig nieuwbouw toelaat (Glaeser en Gyourko, 2003).

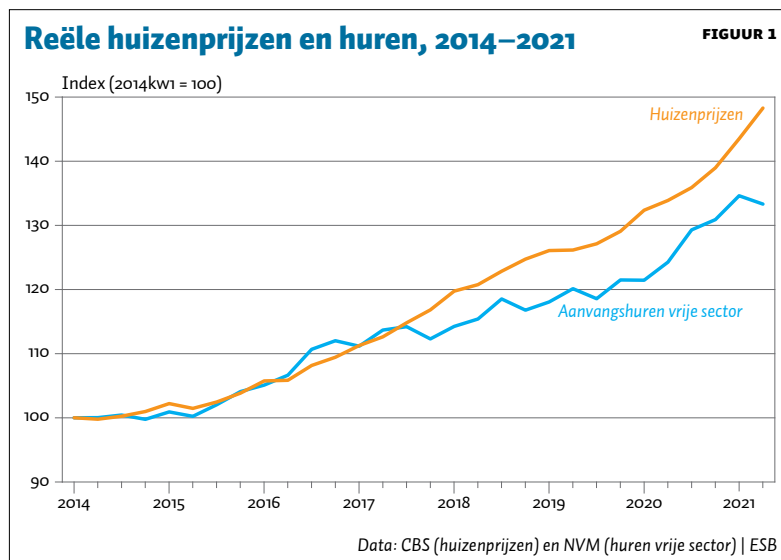
Het economische vraagstuk van woningschaarste komt nu nog onvoldoende terug in de berekeningen van het woningtekort door ABF, terwijl het beleid wel sterk op die berekeningen leunt.

Methodie ABF

Het startpunt van de methode waarmee ABF het huidige woningtekort meet, wordt gevormd door huishoudens van 25 jaar en ouder die in alternatieve woonvormen huizen. Hieronder vallen huishoudens die met andere huishoudens een woning delen, en huishoudens die wonen in een pand dat geen woonfunctie heeft. Woningen die langer dan één jaar leeg staan, worden juist van het woningtekort afgetrokken, omdat men ervan uitgaat dat deze voor de woningmarkt beschikbaar zijn. Een uitgebreide omschrijving van de methode is te vinden in ABF (2018).

ABF baseert voorspellingen van het toekomstige woningtekort op ramingen van de ontwikkeling van de nieuwbouw, en op de trends op het gebied van bevolkingsgroei en huishoudensformatie. Deze demografische trends geven wel belangrijke inzichten in de ontwikkeling van de woningbehoefte over de tijd (de dynamiek), maar de becijfering van het aantal woningen dat daar bovenop nodig is om de huidige woningschaarste te bestrijden, is hierbij onvoldoende gefundeerd.

De methode van ABF heeft diverse methodologische beperkingen (Michielsens et al., 2019). De eerste tekort-



coming heeft betrekking op het huidige tekort. Zo vallen onder huishoudens die een woning delen met een ander huishouden ook de samenwonende stellen die nog niet als zodanig in de registers bekend zijn door een huwelijk, een geregistreerd partnerschap of door samen hun belastingaangifte te doen. Dit leidt tot een overschatting van het woningtekort.

De woonvraag van leden die tot hetzelfde huishouden blijven behoren, maar graag een eigen woning zouden willen betrekken, wordt juist niet meegenomen. Hieronder vallen partners bij wie de relatie is vastgelopen, maar die noodgedwongen nog in dezelfde woning blijven huizen, en

ook meerderjarige kinderen die door de hoge huren en huizenprijzen nog bij hun ouders blijven inwonen.

Dat woningen langdurig leeg staan, betekent ten slotte dat ze – in verband met verbouw of renovatie, of omdat de eigenaar de woning vanwege andere redenen niet in gebruik heeft – juist *niet* beschikbaar zijn voor bewoning. Het is dan ook onjuist om deze woningen in mindering te brengen op het woningtekort.

Het onderschatten van de vraag van mensen die samen één huishouden vormen en het overschatten van het aanbod vanuit leegstaande woningen leiden beide tot een onderschatting van het woningtekort, terwijl de aanname dat samenwonende huishoudens niet vrijwillig een woning delen juist tot een overschatting leidt. Of het berekende tekort per saldo te hoog of te laag uitvalt, valt niet te zeggen.

Huishoudens reageren op prijzen

Een fundamenteel probleem is dat de ABF-methode geen rekening houdt met het evenwichtskarakter van de woningmarkt en geen modellering van het verband tussen de vraag naar woningen en de prijzen kent. Dit heeft gevolgen voor het huidige tekort maar ook voor de voorspellingen van het toekomstige tekort.

ABF Research leidt het woningtekort af uit de woon-situatie van huishoudens, maar het probleem is dat deze woonsituatie juist afhankelijk is van de actuele woning-schaarste. Burgers voor wie wonen betaalbaar is, zullen sneller een zelfstandig huishouden vormen, en zullen eerder een tweede woning kopen. Huishoudens voor wie het wonen niet goed betaalbaar is, zullen er juist – al dan niet noodgedwongen – eerder voor kiezen om bij een ander huishouden in te gaan wonen. Via dit aanpassingsmechanisme passen de woonconsumptie van huishoudens, huren en huizenprijzen zich op termijn aan het beschikbare aanbod aan.

Gegeven de marktprijs en hun budget kiezen huishoudens dus de woonvorm die hun voorkeur heeft. Bij elk niveau van schaarste zullen sommige huishoudens een woning delen, en gaan sommige jongeren snel uit huis, terwijl anderen dit pas op een latere leeftijd doen. Ook leegstand zal zich bij elk niveau van schaarste – in meer of mindere mate – voordoen. In de grote steden, waar de huren en huizenprijzen het hoogst zijn, is de langdurige leegstand zelfs relatief hoog (CBS, 2015).

Weliswaar zullen de door ABF genoemde alternatieve woonvormen bij een hoog niveau van schaarste vaker voorkomen, en zal de leegstand ceteris paribus lager zijn, maar uit dit gegeven valt niet af te leiden hoeveel woningen er nodig zijn om bepaalde doelstellingen op het gebied van betaalbaarheid van woonruimte te halen. De methode leert ons dan ook weinig over het aantal woningen dat zou moeten worden gebouwd bovenop het aantal woningen dat nodig is om de demografische groei bij te kunnen benen.

Alternatieven

Voordat er kan worden bepaald hoeveel woningen nodig zijn om de woningschaarste op te lossen, moeten de doelstellingen op het gebied van betaalbaarheid van woonruimte eerst expliciet worden gemaakt. Hoeveel woningen er vervolgens nodig zijn om deze doelstellingen te halen,

wordt met name bepaald door de prijselasticiteit van de vraag naar woonruimte wat betreft de verschillende groepen huishoudens. Deze elasticiteit bepaalt wat er met de prijs van de woonruimte gebeurt als de extra woningen die worden gebouwd om het woningtekort op te lossen op de markt komen.

Om het woningtekort betrouwbaar te kunnen bepalen, zijn er dus gegevens nodig over de gevoeligheid van de verschillende soorten huishoudens voor prijsveranderingen. Hierbij moet er ook rekening worden gehouden met het feit dat een flink deel van de huurders is gehuisvest in de sociale huursector, waar de huren geen marktprijzen weerspiegelen.

De prijselasticiteit van de vraag naar woonruimte is weliswaar al vaak onderzocht, maar schattingen van deze elasticiteit lopen sterk uiteen – zowel tussen de verschillende studies als binnen studies tussen de verschillende typen huishoudens. Vanuit de wetenschappelijke literatuur weten we wel dat de prijselasticiteit van de vraag naar woonruimte – net als de aanbodselasticiteit – laag is. Doorgaans worden er elasticiteiten tussen 0 en –1 gevonden (Hanushek en Quigley, 1980; Mayo, 1980; Ermisch et al., 1996; Barrios García en Rodríguez Hernández, 2008). De implicatie van deze lage elasticiteiten is dat een verandering van de woningvoorraad gepaard gaat met een relatief grote verandering in markthuren en huizenprijzen.

Inzichten uit deze literatuur laten zich echter lastig vertalen naar de Nederlandse context. Om te kunnen bepalen hoe markthuren en huizenprijzen in Nederland samenhangen met het aantal beschikbare woningen is er extra onderzoek nodig. Zolang we niet weten hoe deze relatie er precies uitziet, en er expliciete doelstellingen op het gebied van betaalbaarheid ontbreken, hebben we als maatschappij feitelijk geen benul van de werkelijke omvang van het woningtekort.

Literatuur

- ABF (2018) *Woningtekort: een nieuwe benadering van een actueel probleem*. ABF Research, 20 november. Te vinden op www.abfresearch.nl.
- ABF (2021) *Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt 2021–2035*. ABF Research, 6 juli. Te vinden op www.abfresearch.nl.
- Barrios García, J.A. en J.E. Rodríguez Hernández (2008) Housing demand in Spain according to dwelling type: microeconomic evidence. *Regional Science and Urban Economics*, 38(4), 363–377.
- Caldera, A. en A. Johansson (2013) The price responsiveness of housing supply in OECD countries. *Journal of Housing Economics*, 22(3), 231–249.
- CBS (2015) *Leegstaande woning: wel of niet beschikbaar voor de woningmarkt?* CBS Rapport.
- Ermisch, J.F., J. Findlay en K. Gibb (1996) The price elasticity of housing demand in Britain: issues of sample selection. *Journal of Housing Economics*, 5(1), 64–86.
- Glaeser, E.L. en J. Gyourko (2003) The impact of building restrictions on housing affordability. *Economic Policy Review*, juni, 21–39.
- Hanushek, E.A. en J.M. Quigley (1980) What is the price elasticity of housing demand? *The Review of Economics and Statistics*, 62(3), 449–454. Te vinden op hanushek.stanford.edu.
- Mayo, S.K. (1980) Theory and estimation in the economics of housing demand. *Journal of Urban Economics*, 10(1), 95–116.
- Michielsen, T., S. Groot en R. van Maarseveen (2017) *Prijselasticiteit van het woningaanbod*. CPB Notitie, 15 augustus.
- Michielsen, T., S. Groot en J. Veenstra (2019) *Het bouwproces van nieuwe woningen*. CPB Boek, maart.
- Ministerie van BZK (2021) *Staat van de woningmarkt: jaarrapportage 2021*. Ministerie van BZK. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.