

In prijselasticiteit kun je niet wonen

Stefan Groot stelt in *ESB* dat de benodigde omvang van de woningvoorraad met behulp van prijselasticiteiten en beleidsdoelstellingen op een beter onderbouwde wijze bepaald kan worden dan met de ABF-tekortindicator. Deze economische benadering van Groot gaat echter voorbij aan de volkshuisvestelijke taak van de overheid.

IN HET KORT

- Voor het uitvoeren van zijn volkshuisvestelijke taak biedt de tekortberekening van ABF de Minister sturingsinformatie.
- De tekortberekening van ABF is gestoeld op het grondwettelijke recht op een zelfstandige woonruimte voor ieder huishouden.
- Een prijselasticiteitsberekening beperkt de woningvraag tot een marktvrage en levert geen sturingsinformatie op.

BERRY BLIJJE

Directeur ABF
Research

In het artikel 'Gemeten woningtekort zegt weinig over schaarste' heeft Rabobank-econoom Stefan Groot kritiek op de wijze waarop het onderzoeksbureau ABF Research de benodigde omvang van de woningvoorraad berekent (Groot, 2021). Hij stelt onder andere dat het beter is om deze voorraad met behulp van prijselasticiteiten te berekenen, zoals het Centraal Planbureau doet (CPB, 2017), dan aan de hand van het schatten van het aantal huishoudens op zoek naar een woning, wat wij doen (ABF, 2021). In dit artikel leg ik uit waarom het werken met prijselasticiteiten niet de voorkeur verdient. In kader 1 gaat in op het detailcommentaar van Groot.

Tekortraming ABF

De tekortraming van ABF is een inschatting van het aantal woningen dat nodig is om alle huishoudens die dat wensen te huisvesten in een zelfstandige woning. Het is een kwantitatieve raming vanuit volkshuisvestelijk oogpunt, waarbij de betaalbaarheid via de trendmatige ontwikkeling van de huishoudensvorming wordt meegenomen. Omdat het tekort niet in één klap valt weg te werken, bestaat de (toekomstige) bouwopgave uit het accommoderen van de woningbehoefte-toename en het 'inlopen' van het woningtekort. Voor de invulling van de bouwopgave wordt er gebruikgemaakt van woningmarktsimulatiemodellen.

Begin 2021 maten we een tekort van 279.000 woningen (3,5 procent van het totaal). Dit tekort is ontstaan tussen 2008 en 2018 doordat de groei van de woningvoorraad de groei van het aantal huishoudens onvoldoende kon bij-

benen (Groenemeijer, 2021a). Mede daardoor is het aantal huishoudens toegenomen dat in een 'alternatieve woonvorm' woont. In hoogstedelijke regio's zoals Amsterdam en Utrecht is het tekort overigens groter – namelijk wel zes procent van de totale woningvoorraad in die regio's.

Minister Ollongren heeft ervoor gekozen in haar beleid mede op dit tekort te sturen en op de (door het Centraal Bureau voor de Statistiek) verwachte demografische groei (Ministerie van BZK, 2021). Het streeftekort is daarbij twee procent per regio. Bij een tekort van rond de twee procent zijn vraag en aanbod op de woningmarkt naar verwachting redelijk in balans. De voorraad is dan groot genoeg om tegen aanvaardbare zoek- en wachttijden een woning te bemachtigen, zonder dat er een lokale leegstand optreedt met huurderfing en lange verkooptijden – en met op termijn de verpaupering van buurten tot gevolg. Een streefpercentage van gemiddeld twee procent geeft ook ruimte aan de regionale verschillen die kunnen ontstaan door het wegvallen van bouwprojecten of door een plotselinge toename van de vraag – bijvoorbeeld als gevolg van de vestiging van een grote werkgever.

Het streefpercentage voor het woningtekort vertoont daarmee als instrument gelijkenissen met de inflatiedoelstelling van de Europese Centrale Bank. De inflatiedoelstelling is (toevallig?) ook op twee procent gezet om een prijsstabiliteit na te streven. Dit percentage heeft eveneens geen zuivere wetenschappelijke basis, maar is door de centrale banken zo gekozen om een situatie van deflatie te voorkomen (inflatie lager dan nul procent). Feit is dat twee procent een marge geeft voor schommelingen door onverwachte ontwikkelingen als corona, en ruimte laat voor inflatieverschillen tussen de landen in het eurogebied. Daarnaast biedt de doelstelling houvast bij inspanningen die moeten zorgen voor een stabiele prijsontwikkeling.

Problemen met prijselasticiteit

Groot (2021) stelt dat het beter is om de benodigde woningvoorraad te berekenen met behulp van prijselasticiteiten. Er zijn echter vier redenen waarom dat niet zo is.

Maatschappelijke opdracht

Het werken met prijselasticiteiten sluit niet aan bij de maatschappelijke opdracht aan de Minister. Wonen is meer dan een dak boven je hoofd. Het biedt veiligheid en houvast, en vormt voor burgers een stabiele basis om zich te ontplooiën via bijvoorbeeld studie of werk. Een tekort aan woningen manifesteert zich als eerste bij de zwakke groepen, de outsiders op de markt zonder voldoende geld. De overheid heeft als doelstelling om te zorgen voor voldoende betaal-

bare woningen voor lage inkomens. Daarbij kan het niet zo zijn dat bepaalde huishoudens buiten de boot vallen omdat wonen te duur is.

Door de economische benadering van de prijselasticiteit centraal te stellen, brengt Groot de kwestie van de woningvraag echter terug tot een markt-vraag: inkomen, vermogen en betaalbaarheid bepalen wie een woning kan bewonen en een huishouden kan vormen. De Nederlandse Grondwet heeft echter een ander antwoord hierop. Artikel 22.2 draagt de overheid namelijk op om ervoor te zorgen dat er voor ieder huishouden voldoende, betaalbare woonruimte is van een zekere basiskwaliteit. En onze analyse start precies bij dat uitgangspunt.

De behoefte is complex

Een tweede reden waarom de vrijmarktbenadering niet werkt, is de complexe relatie tussen woningbehoefte en betaalbaarheid. Groot heeft een terecht punt als hij zegt dat betaalbaarheid een rol speelt bij de woningbehoefte. Immers, als een nog thuiswonende 20-jarige geen woonruimte kan vinden omdat die te duur is, zal hij langer in het ouderlijk huis blijven wonen.

Maar er spelen ook andere factoren die meer invloed hebben op de wens én mogelijkheid om het ouderlijk huis

te verlaten. Denk bijvoorbeeld aan culturele verschillen, kansen op de arbeidsmarkt, en de mogelijkheid om – al dan niet gesubsidieerd – te gaan studeren. Die verschillen zien we ook terug in de verschillen tussen Europese landen. Waar Scandinavische jongeren het ouderlijk huis al rond hun twintigste verlaten, gebeurt dat in mediterrane landen als Italië, Spanje en Portugal pas rond het dertigste levensjaar. De relatie tussen huishoudensvorming en betaalbaarheid is dus niet zo evident, en daarmee is het schatten van het tekort via elasticiteiten dat ook niet.

Deze verschillen in cultuur, op de arbeidsmarkt en in de inkomensondersteuning voor studenten komen juist in de volkshuisvestelijke benadering goed tot uiting in de woningvraag. In de raming van het ABF-tekort wordt de kans dat iemand uit huis gaat of gaat scheiden bepaald aan de hand van de gerealiseerde verhuisbewegingen over de afgelopen acht jaar, waarbij recentere jaren een zwaarder gewicht krijgen. Deze kans wordt vervolgens gecombineerd met de groepsomvang. Als die groep groter wordt doordat men de verhuiscens niet heeft kunnen realiseren, dan wordt het aantal personen (dan wel huishoudens) dat wil verhuizen ook groter. De kans dat iemand heeft kunnen verhuizen is dus als zodanig gebaseerd op waargenomen gedrag.

Reactie op detailcommentaar

KADER 1

In zijn artikel plaatst Groot een aantal kanttekeningen bij de keuzes die gemaakt zijn en de informatie die gebruikt wordt bij de raming van het ABF-woningtekort.

De ABF-berekening

De berekening van ABF werkt als volgt: Het woningtekort is een indicator van de kwantitatieve spanning op de regionale woningmarkt die als onderdeel van de *Primos*-prognose wordt geraamd (ABF, 2018) en bepaald wordt door het beschikbare aanbod te vergelijken met de beschikbare woningvoorraad. Het beschikbare aanbod bestaat uit woningen die één jaar of langer leeg staan, en die niet daadwerkelijk in gebruik zijn.

De vraag naar woningen door reeds gevormde huishoudens wordt geraamd op basis van het deel van het aantal huishoudens waarbij de partners 25 jaar of ouder zijn en in een alternatieve woonvorm woont – dat wil zeggen: een woning deelt of in een niet-woongebouw woont. Bij de woningdelers wordt niet ieder huishouden meegerekend, maar uitsluitend de ‘extra huishoudens’ op een adres; het huishouden met de langste woonduur wordt als hoofdbewoner aangemerkt.

Daarnaast is er vraag naar woningen van huishoudens die willen starten op de woningmarkt: jongeren die uit huis gaan, personen die gaan scheiden of juist gaan samenwonen en immigranten.

Tegelijkertijd zijn er huishoudens die de woningmarkt verlaten vanwege een uitstroom naar zorginstellingen, overlijden of emigratie. Het saldo van de vorming en opheffing van huishoudens in een bepaald jaar wordt opgeteld bij de vraag van de reeds gevormde huishoudens. Zo ontstaat dus de totale kwantitatieve vraag naar woningen.

De confrontatie tussen vraag en aanbod vindt

plaats per woningmarktregio, en levert het regionale woningtekort op. Het (kwantitatieve) woningtekort op nationaal niveau wordt bepaald door de tekorten in regio's met een tekort bij elkaar op te tellen. Een tekort in de ene regio kan namelijk niet worden gecompenseerd met het eventuele ‘overschot’ uit een andere regio. Regio's met overschotten zijn er momenteel overigens niet.

Keuzes bij de berekening

In 2018 is in nauw overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gekozen voor een herdefiniëring van het woningtekort (ABF, 2018). Daarbij zijn we overgestapt van een op marktonderzoek gebaseerde methodiek naar een methodiek gebouwd op informatie uit registers als de BRP en de Belastingdienst en de jaarlijkse *Primos*-raming. De nieuwe methodiek geeft een veel completer beeld van de problematiek – met name rondom woningdelers, starters en migranten. Bijkomend voordeel van deze overstap is dat het tekort nu jaarlijks gemeten kan worden, en dat er aangesloten kan worden bij de CBS-statistieken over het aantal huishoudens en woningen. De beperking dat (ook) registratiegegevens soms achterlopen op de werkelijkheid, en de (bestudeerde) geringe effecten die dat met zich meebrengt zijn acceptabel te noemen.

De keuzes voor grenswaarden hangen samen met de beschikbaarheid van de data en de door het ministerie gemaakte keuzes. Zo ook de keuze om woningdelers van 25 jaar en ouder mee te tellen als ‘woningvrager’ in de tekortberekening.

Uit analyses blijkt dat circa een kwart van de huishoudens van 25 jaar oud een woning deelt met andere huishoudens. Het aandeel dat een woning deelt daalt sterk met de leeftijd: bij 22-jarigen ligt het percentage boven de 50 procent, bij 28-jarigen

is het gedaald tot 14 procent.

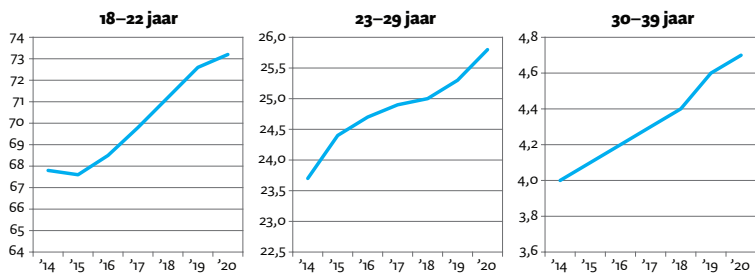
Bij een dergelijk sterk verval, is het trekken van een leeftijdsgrens in zekere zin arbitrair, maar de cijfers geven aan dat het woningdelen voor de meeste 25-plussers geen toekomstbestendige oplossing is. Dit wordt bevestigd door de grote voorkeur voor een zelfstandige woning (bijna 95 procent) onder de groep van verhuisgeneigden in de leeftijd van 25 jaar en ouder (WoON/WBO, analyse ABF Research). Uiteraard is er sprake van grensgevallen. Zo zijn er zeker alleenstaanden ouder dan 25 jaar voor wie woningdelen een bewuste keuze en een prima oplossing is. Daar tegenover zijn er bijvoorbeeld ook 25-minners die uitkijken naar een zelfstandige woning.

Ook bij het bepalen van de voor bewoning beschikbare voorraad speelt de beschikbaarheid van de informatie parten (Groenemeijer, 2021b). Om vast te stellen of een woning leegstaat, en bijvoorbeeld niet in gebruik is als tweede woning, wordt er onder andere gebruikgemaakt van gegevens over het energieverbruik die alleen per kalenderjaar beschikbaar zijn.

De reden dat in de tekortberekening de grens voor beschikbaar aanbod bij één jaar is getrokken, is om woningen uit te sluiten die kortdurend (in elk geval minder dan een jaar) leegstaan vanwege verhuizing of verbouwing. Bij woningen die al langer dan één jaar niet bewoond zijn, gaan we ervan uit dat deze wel beschikbaar zijn. Ook hier is het plausibel dat, links en rechts van de grens van één jaar, woningen onterecht onbeschikbaar dan wel beschikbaar geacht worden. Aangenomen dat de orde-grootte van beide groepen vergelijkbaar is, geeft het cijfermateriaal wel de indruk dat het per saldo gaat om kleine aantallen.

Percentage thuiswonende kinderen, 2014–2020

FIGUUR 1



Data: CBS | ESB

Juist door rekening te houden met de gerealiseerde slaagkansen, krijgen alle factoren, waaronder ook de markt-omstandigheden, een plaats in de tekortberekening. Deze manier om betaalbaarheid als onderdeel van de verhuisbeslissing mee te nemen is pragmatisch maar efficiënt. De manier sluit ook aan bij het verwachtingspatroon van woningzoekers dat voortkomt uit ervaringen in het recente verleden.

Groot heeft wel gelijk als hij zegt dat de vraag naar woningen mogelijk groter is dan uit de omvang van het door ABF berekende woningtekort blijkt. Zo is het goed mogelijk dat de trendmatige inschatting van het aantal jongeren 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 invoering van het studievoorschot in 2015 (CBS, 2018) en de flexibilisering van de arbeidsmarkt, bijgedragen aan een toenemend aandeel jongeren dat thuis woont. Dat aandeel is in alle leeftijden sterk toegenomen, niet alleen bij de leeftijdscategorie van 18 t/m 22 jaar, maar ook bij 'oudere' jongeren. Bij 23- t/m 29-jarigen is het aandeel thuiswonenden gestegen van 23,7 procent in 2014 tot 25,8 procent in 2020 (+58.000) en ook het aandeel dertigers dat nog bij de ouders woont laat een toename zien, van 4,0 procent in 2014 naar 4,7 procent in 2020 (+20.000) (figuur 1). Het is echter vrijwel ondoenlijk om het effect van schaarste op de markt in deze ontwikkeling te isoleren.

Reactiesnelheid markt

Ten derde is de reactiesnelheid van de markt te laag om goed te anticiperen op veranderingen in huishoudensvorming en de buitenlandse migratie. Als de vraag naar woningen over de langere termijn wordt bepaald door de prijselasticiteit, zal deze dynamiek onderschat worden. Omdat het bouwproces zo tijdrovend is, vereist dit een rol van de overheid. Die kan minimaal zijn, zoals het sturen van de markt via richtlijnen en toetsingscriteria of door meer regisserend te zijn. Het is zinvol en voor de markt ondersteunend als de overheid uitspraken doet over de verwachte toekomstige vraag. Het is bovendien zo dat via beleid (woningmarkt, migratie, ruimtelijke ordening) de overheid daar directe invloed op uitoefent. Wonen is daarbij ook onderdeel van een veel groter planologisch vraagstuk, waarbij er geschipperd wordt met beschikbare ruimte en financiële middelen.

Het tekort als beleidsinstrument

Ten vierde is het met prijselasticiteiten op dit moment nog niet mogelijk om de woningvraag te bepalen. Want om vast te stellen hoeveel woningen er in de Nederlandse, restrictieve situatie nodig zijn, zal ten eerste de regering volgens Groot doelstellingen moeten formuleren over de betaalbaarheid van woonruimte, en ten tweede zou de prijselasticiteit van de vraag naar woonruimte door de verschillende groepen huishoudens dan bepalen hoeveel woningen er (extra) nodig zijn. Op dit moment, zo constateert Groot, is er echter nog te weinig inzicht in de prijselasticiteit van de vraag van verschillende groepen huishoudens. Mocht daar (ooit) een eenduidig beeld van ontstaan, dan kan de tweede stap gezet worden.

ABF-tekort vult grondwettelijke taak in

De discussie welke benadering er beter is, de volkshuisvestelijke of de economische, is in de basis een 'kip-en-ei'-probleem. Want waar begint de analyse? Het vertrekpunt bij het idee van de marktwerking van Groot zit niet in het faciliteren van huishoudensvorming, maar in de betaalbaarheid van wonen en het effect die dit heeft op de vraag. Daarbij is de markt bepalend en niet de omvang van de bevolking.

Echter, vanwege het recht op een goede woning is het de verantwoordelijkheid van de Minister om, als de prijsstijgingen leiden tot een uitval van het aanbod, ervoor te zorgen dat er (toch) gebouwd wordt. Het tekort als spanningsindicator helpt de Minister om invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid en een prijselasticiteit niet. In de geest van oud-PvdA-politicus Jan Schaefer: "In prijselasticiteit kun je niet wonen."

Wat de volkshuisvestelijke en economische benaderingen gemeen hebben, is dat politieke keuzes het beleid en de mate van sturing bepalen. Er zal in Nederland weinig politiek draagvlak zijn om te voorzien in zelfstandige woningen voor alle 17-jarigen. Echter, als blijkt dat een 30-jarige geen betaalbare woning kan krijgen, dan komt de overheid in actie. In die zin zijn het verschillende kanten van dezelfde medaille.

Onze tekortberekening zal nooit zonder discussie zijn. In de totstandkoming is het onvermijdelijk dat er (politieke) keuzes gemaakt worden. Belangrijk daarbij is echter dat de tekortberekening een goede indicator van de marktsituatie blijft, en dat ze de Minister ondersteunt bij het uitzetten van beleid. Mede hierom wordt de tekortberekening komend jaar geëvalueerd, en is het goed dat woningmarktexperts als Groot zich over de kwestie buigen.

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.

CPB (2017) *Prijselasticiteit van woningaanbod*. CPB Notitie, 15 augustus.

Groot, S. (2021) *Gemeten woningtekort zegt weinig over schaarste*. Te vinden op esb.nu.

Ministerie van BZK (2021) *Staat van de woningmarkt: jaarrapportage 2021*. Ministerie van BZK. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

CBS (2018) *Studenten gaan minder op kamers*. CBS Bericht, 25 januari.

Groenemeijer, L. (2021a) *Geen baksteenmythe, maar een woningtekort*. Te vinden op esb.nu.

Groenemeijer, L. (2021b) *Beperkte verhoging woningproductie nodig*. Te vinden op esb.nu.