

Vergaderjaar 2022–2023

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 1072

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING STUKTITEL

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2023

Met deze brief reageer ik op de motie van het Lid Pouw-Verweij¹ van 10 februari 2022 waarin gevraagd werd te rapporteren over de gevolgen van arbeids-, asiel-, studie- en gezinsmigratie voor de woningmarkt en om daarbij expliciet aan te geven hoeveel en welke typen woningen daarmee jaarlijks gemoeid zijn. Daarnaast vervul ik met deze brief mijn toezegging aan het Lid Klaver tijdens het commissiedebat van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van 12 april 2022 (Kamerstuk 32 847, nr. 884) om de verschillende vormen van migratie en het effect daarvan op de woningmarkt in kaart te brengen.

Er zijn een aantal belangrijke constatering. Migratie heeft flinke impact op de volkshuisvesting. Het steeds verder toenemende migratiesaldo draagt bij aan het hoger wordende woningtekort. Vooral in de sociale huursector is dit het geval, in de sociale huursector wordt een toenemend percentage toegewezen aan statushouders en hun gezinnen die nareizen. De komende jaren blijft de instroom van alle groepen migranten naar verwachting hoog. Daarmee blijft de opgave groot.

Het positieve migratiesaldo is de grootste drijver van de bevolkingsgroei. ABF stelt dat circa 50% van de nieuwbouw nodig is om de bevolkingsgroei te accommoderen. Immigratie is lastig te voorspellen en kent een grillig verloop, zoals ook vorig jaar bleek. Dit uit zich zowel in het huidige (statistische) woningtekort, dat ondanks de hogere bouwaantallen van 2022, weer is toegenomen, als in een hoger aantal benodigde woningen tot en met 2030.

Ook speelt het migratiemotief een belangrijke rol in de verblijfsduur en de huisvestings situatie. Een groot deel van de studie- en arbeidsmigranten huishoudens verblijven vaak tijdelijk in Nederland en delen vaak een woning. Bij deze groepen is het verblijf meer roulerend; na 4,5 jaar zijn er minder dan de helft nog in Nederland. Huishoudens met het motief asiel krijgen na het verkrijgen van een verblijfsstatus vaak een corporatiewoning toegewezen. De verblijfsduur van deze huishoudens in Nederland

¹ Kamerstuk 35 925 VII, nr. 127.

kent een permanent karakter. Bij gezinsmigranten is het beeld wat gevarieerder. Deze migranten trekken vaak in bij een gezinslid dat al over een woning beschikt, dit kan zowel een huur- als een koopwoning zijn. Een groot deel woont na 4,5 jaar nog in Nederland. Dit licht ik hieronder nader toe aan de hand van de ontwikkeling van de arbeids-, asiel-, studie- en gezinsmigratie² en de woonsituaties van de verschillende typen migranten.

Ontwikkeling van migratie en woningbehoefte

De afgelopen jaren is migratie steeds belangrijker geworden voor de bevolkingsgroei en daarmee ook voor de groei van de woningbehoefte in Nederland. De laatste jaren is de natuurlijke aanwas (het saldo van het geboorte- en sterftecijfer) rond het nulpunt komen te liggen, terwijl het migratiesaldo vanaf 2013 verder is toegenomen. Het aantal immigranten overtreft sinds 2016 het aantal emigranten met ongeveer 80 duizend tot 110 duizend per jaar. In 2022 was het migratiesaldo met circa 224 duizend uitzonderlijk. Het migratiesaldo viel in het verleden vaak hoger uit dan voorzien en daardoor zijn vrijwel alle bevolkingsprognoses sinds 2006 omhoog bijgesteld. Daarmee steeg ook de verwachte woningbehoefte. Dat is ook dit jaar het geval.

Het migratiesaldo was in 2022 uitzonderlijk hoog, onder andere door de ongeveer 108 duizend Oekraïense vluchtelingen die naar ons land kwamen. Ook zonder deze groep was het migratiesaldo meer dan een kwart hoger dan het jaar daarvoor. Het CBS verwacht dat de groei van de bevolking op termijn zal afnemen, maar deze ook in het verleden voorspelde afname lijkt zich tot nu toe niet te voltrekken.

Het hoge migratiesaldo in combinatie met verdergaande daling van de huishoudensgrootte en vergrijzing drijft de woningbehoefte omhoog. Ondanks de toegenomen bouwproductie tot meer dan 80 duizend woningen per jaar, blijft daarmee het woningtekort ook hoog. De laatste Primos-prognose (2023) houdt rekening met de hogere bevolkingsgroei uit de CBS-prognose van eind 2022. Mede daardoor is het statistisch woningtekort gestegen naar circa 4,8% (circa 390 duizend woningen) en blijft het tekort de komende jaren naar verwachting op dit niveau. Dat betekent dat het voor veel mensen lastig blijft om een woning te vinden en de urgentie om woningen te realiseren blijft daarmee groot.

Om het tekort in 2031 terug te brengen naar 2% zijn volgens ABF 981 duizend woningen nodig in de periode 2022 t/m 2030. Ongeveer de helft van de bouwopgave is gerelateerd aan bevolkingsgroei, die weer voor een groot deel het gevolg is van migratie. Verder is de bouwopgave onder andere nodig om het huidige woningtekort in te lopen, voor de vervanging van woningen en voor de toegenomen behoefte als gevolg van huishoudensverduunning. De verslechterde economische omstandigheden voor de nieuwbouw maken het realiseren van die opgave niet makkelijker. In mijn brief over de inventarisatie van de plancapaciteit en over de Primos-prognose ga ik hier verder op in.

Migratie naar motief

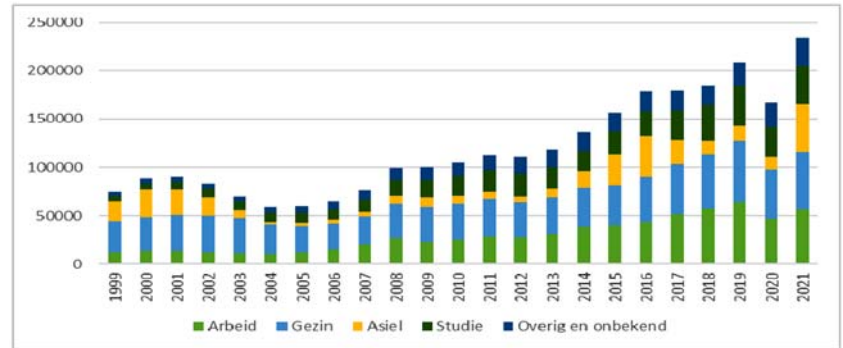
Er is een toename van de immigratie te zien bij alle migratiemotieven sinds het begin van deze eeuw. Vooral het aantal arbeids- en studiemigranten (zie grafiek 1) nam toe. Het jaar 2020 vormde hierop een uitzondering als gevolg van de Covid-19 pandemie.

Het aantal arbeidsmigranten is toegenomen van ongeveer 12,5 duizend per jaar rond het jaar 2000, tot meer dan 57 duizend in 2021. Het aantal studenten dat naar Nederland kwam is relatief harder gegroeid, maar de

² Voor uitgebreidere informatie verwijs ik naar de Staat van de Migratie die jaarlijks aan de Kamer wordt aangeboden. Kamerstukken 30 573 en 19 637, nr. 190.

groep is qua omvang minder groot. In 2021 kwamen er bijna 40 duizend studiemigranten naar Nederland. Ook het aantal gezinsmigranten vormt met meer dan 58 duizend in 2021 een aanzienlijk deel van de immigratie.

Grafiek 1. Migratiemotieven op het moment van vestiging in Nederland.



Bron: CBS, bewerking BZK (excl. immigranten met de Nederlandse nationaliteit)

In bevolkingsprognoses houdt het CBS – zonder aanvullend beleid-rekening met een trendmatige groei van het aantal arbeids- en studiemigranten. Voor 2023 verwacht het CBS een migratiesaldo van ongeveer 171 duizend mensen. Een prognose kent onzekerheden en kan lager of hoger uitkomen.³ Het CBS geeft in haar prognose als bandbreedtegrenzen (het 95%-prognose-interval) voor het jaar 2023 104 duizend tot 246 duizend mensen.

Het aantal asielmigranten dat zich in Nederland vestigde⁴ heeft een grillig verloop gekend; dit aantal is in relatief korte tijd sterk gestegen en weer gedaald. Gemiddeld kwamen in de periode 2015 tot 2021 27 duizend asielmigranten per jaar naar Nederland. In 2021 en 2022 is de asielinstroom sterk gestegen en de verwachting is dat dit de komende jaren verder zal toenemen. In de nieuwe asielraming van het Ministerie van Justitie en Veiligheid blijft de instroom hoger dan de vorige prognose. Op basis van de Meerjaren Productie Prognose lijkt een instroom van 70 duizend asielzoekers niet onwaarschijnlijk. Dat is ongeveer 20 duizend personen meer dan de instroom in 2022. Dit vertaalt zich uiteindelijk ook naar een hogere behoefte aan huisvesting.

Verblijfsplaats

Immigranten vestigen zich na binnenkomst in Nederland vooral in de grote steden en in gemeenten rondom grote steden.⁵ Zij hebben hier meer kans op een baan en er wonen vaak al mensen met dezelfde migratieachtergrond die kunnen helpen met bijvoorbeeld het vinden van woonruimte. Tegelijkertijd is de spanning op de woningmarkt juist hoog in steden. Waar migranten terecht komen is ook afhankelijk van het migratiemotief. De afgelopen jaren vestigden arbeidsmigranten zich vaker in kleinere gemeenten om daar te werken in de landbouw, tuinbouw, logistiek of de bouw. Ook asielmigranten vestigden zich meer in landelijke gemeenten. Dit als gevolg van de taakstelling huisvesting vergunninghouders die vergunninghouders op basis van het gemeentelijke inwoneraantal verdeelt over het land. De verwachting is dat er meer kleinere gemeenten met de huisvesting van migranten te maken krijgen.

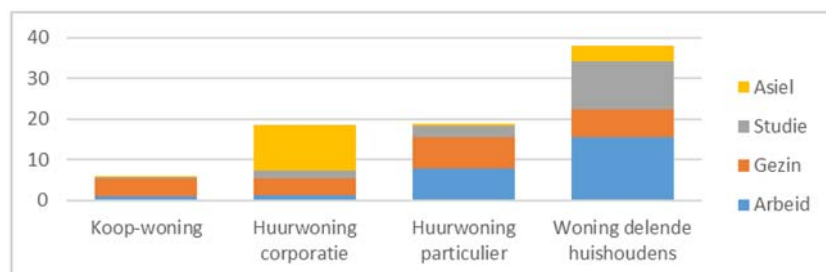
³ Ontwikkeling van de bevolking (cbs.nl).

⁴ De immigratiecijfers van het CBS zijn gebaseerd op inschrijvingen in de BRP. Registratie van asielzoekers en statushouders vindt in beginsel plaats wanneer zij langer dan 6 maanden in Nederland zijn. De genoemde aantallen kunnen daarom niet worden vergeleken met de cijfers van de IND.

⁵ <https://www.pbl.nl/publicaties/vestigingspatronen-van-recente-immigranten>.

Er zijn geen recente en consistente gegevens over hoeveel woningen gemoeid zijn met de verschillende migratiemotieven. Bij het CBS is het migratiemotief niet altijd bekend en niet alle immigranten hoeven zich in de BRP in te schrijven.⁶ Daarnaast delen zij vaak een woning. Het PBL heeft in samenwerking met de Universiteit van Amsterdam en ABF Research in 2022 de woonsituaties van huishoudens per migratiemotief in beeld gebracht, zowel bij binnenkomst als 4,5 jaar daarna.⁷ Onderstaande grafiek laat zien in wat voor een woning huishoudens die in 2016 naar Nederland kwamen zijn gevestigd. Daarin is te zien dat van de 81 duizend migrantenhuishoudens die zich in 2016 in Nederland hebben gevestigd en waarvan het motief bekend is, meer dan 43 duizend in een huur- of koopwoning woont. De overige 38 duizend huishoudens deelden een woning. Een cijfermatig overzicht zoals gevraagd in de motie is opgenomen in de bijlage.

Grafiek 2. Huisvesting migrantenhuishoudens naar motief instroom 2016.



Bron: PBL, bewerking BZK

Meer dan de helft van de arbeidsmigrantenhuishoudens⁸ deelt een woning of woont in een ander verblijfsobject en blijven dat vaak doen voor langere tijd. Ook internationale studentenhuishoudens delen vaak een woning. Een deel van de internationale studenten woont in een (studenten)corporatiewoning. Verder maken arbeidsmigranten en studiemigranten vaker gebruik van de particuliere huursector en wonen zij minder vaak in een koopwoning. Koopwoningen worden vooral bewoond door gezinsmigranten die vaak bij iemand al in Nederland woont intrekt. Gezinsmigranten blijven vaker langdurig in Nederland. In eerste instantie worden asielmigranten in een opvanglocatie gehuisvest. Als de verblijfsstatus wordt toegekend, krijgen asielmigrantenhuishoudens in het algemeen een corporatiewoning toegewezen. In de eerste helft van 2022 was de taakstelling 10.000 vergunninghouders en in de tweede helft was dit 13.500. In 2023 is dit in de eerste helft 21.200 en in de tweede helft 27.300. Naast de taakstelling van de tweede helft 2023 is er een achterstand opgelopen van 5.100 vergunninghouders die nog huisvesting nodig hebben. De woningbehoefte is lager dan de taakstelling omdat de gemiddelde huishoudensgrootte van vergunninghouders ongeveer 1,7 personen is. In de afgelopen jaren werd tussen de 5 en 10% van de vrijkomende sociale huurwoningen aan statushouders toegewezen. Met de verhoogde instroom kwam dit in 2022 uit op 9,5% van de vrijgekomen sociale huurwoningen. Als de komende jaren de aanhoudend hoge taakstelling volledig en uitsluitend via de bestaande sociale huurvoorraad wordt opgelost, loopt dit percentage naar verwachting op naar circa een 20% in 2023 en 2024 en 25% vanaf 2025. De inzet van het kabinet om

⁶ Voor asielmigranten zie voetnoot 4. Ook personen die de intentie hebben korter dan vier maanden in Nederland te verblijven hoeven zich niet in te schrijven in de BRP.

⁷ <https://pbl.nl/publicaties/woningdelen-of-zelfstandig-een-woning-huren-of-kopen>.

⁸ Ingeschreven in de BRP (geldt voor alle motieven).

37.500 flexwoningen te realiseren in de periode 2022–2024⁹ kan dit weer deels drukken.¹⁰

Verblijfsduur

Arbeidsmigranten en studiemigranten blijven relatief kort in Nederland en vertrekken veelal weer binnen 4,5 jaar. Bij deze groepen kent het verblijf dus vaak een roulerend karakter. Dit roulerende karakter kan, in combinatie met de grotere diversiteit, op lokaal niveau de sociale samenhang onder druk zetten¹¹. Asielmigranten kennen vaak een lang of permanent verblijf in Nederland. Bij gezinsmigranten is er sprake van een wisselend beeld van de verblijfsduur. Naarmate migranten, ongeacht het migratiemotief, langer in Nederland verblijven delen zij minder vaak een woning en maken ze ook minder gebruik van de particuliere huursector. Arbeidsmigranten- en gezinsmigrantenhuishoudens wonen na 4,5 jaar vaker dan andere migranten in een koopwoning. Asielmigranten wonen na 4,5 jaar vaker in een corporatiewoning.

Betaalbaarheid

Migranten hebben vaker een lager inkomen. Als zij daarnaast ook een lange verblijfsduur in Nederland hebben en geen woning delen, dan wonen zij veelal in goedkope huur- of koopwoningen (met een WOZ-waarde onder het gemiddelde). Daarmee kan de vraag naar betaalbare woningen door migratie toenemen. Woonruimte voor arbeidsmigranten wordt in veel gevallen geregeld door uitzendbureaus, werkgevers, of bemiddelaars. Dit levert soms kwetsbare situaties op. Soms wordt hierbij ook een te hoge huur gevraagd. Zoals ook geconstateerd door het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (Commissie Roemer) zijn er nog te veel situaties waarin de woonomstandigheden van arbeidsmigranten problematisch zijn. Kennismigranten daarentegen hebben gemiddeld meer te besteden dan andere arbeidsmigranten en zij wonen vaker in een huurwoning met een huurprijs boven de liberalisatiegrens of een koopwoning in de hogere prijssegmenten (met een WOZ-waarde van tenminste 300.000, prijspeil 2018). Asielmigranten wonen vaak in corporatiewoningen met de laagste huren en met daarnaast weinig woonruimte per persoon. Over het algemeen wonen migrantenhuishoudens krappere dan het gemiddelde Nederlandse huishouden.

Tot slot

In deze brief heb ik de woonsituatie van huishoudens met verschillende migratiemotieven geschetst. Het CBS onderzoekt in opdracht van mij of het haalbaar is om de woonsituatie van verschillende (aandachts)groepen, waaronder migranten verdeeld naar migratiemotief, structureel te monitoren. Mede op basis daarvan wordt de monitor «Een thuis voor iedereen» uitgewerkt. Mijn streven is om in 2024 een eerste meting gereed te hebben, waarover de Kamer geïnformeerd zal worden.

Migratie is een van de factoren die net als andere demografische ontwikkelingen, zoals vergrijzing, relevant zijn voor de volkshuisvesting. Om beter op deze ontwikkelingen te kunnen anticiperen, is het van belang dat we meer zicht krijgen op de gevolgen hiervan en op mogelijke beleidsopties. Het kabinet heeft daarom de Staatscommissie Demogra-

⁹ Kamerstuk 32 847, nr. 1037.

¹⁰ Kamerstuk 32 847, nr. 1038.

¹¹ Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving, WRR, 2020 (bijlage bij Kamerstuk 29 861, nr. 70).

fische ontwikkelingen 2050 aangesteld. Zij adviseren het kabinet over de uitdagingen die de bevolkingsgroei, de verwachte vergrijzing en de migratie in de komende dertig jaar met zich meebrengen en adviseren over handelingsperspectieven.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge

BIJLAGE

Tabel 1. Migrantenhuishoudens naar motief en woonsituatie na aankomst, cohort 2013 t/m 2016, (x1000)

MigratieCohort motief¹		Koop- woning	Huur- woning corporatie	Huur- woning particulier	Woning delende huis- houdens²	Insti- tutioneel
Arbeid (EU/ EFTA)	2013	0,5	0,7	4,0	9,9	
	2014	0,7	0,9	4,5	12,8	
	2015	0,7	0,8	4,7	12,4	
	2016	0,7	0,7	5,0	12,3	
Kennis (buiten EU/EFTA)	2013	0,1	0,1	1,6	1,4	
	2014	0,1	0,1	1,8	1,5	
	2015	0,1	0,1	2,1	1,8	
	2016	0,2	0,1	2,3	1,8	
Arbeid overig (buiten EU/EFTA)	2013	0,1	0,3	0,6	1,5	
	2014	0,1	0,4	0,5	1,2	
	2015	0,1	0,4	0,6	1,6	
	2016	0,1	0,4	0,6	1,6	
Gezin (EU/ EFTA)	2013	2,1	1,9	4,8	3,1	
	2014	2,3	2,2	4,8	2,9	
	2015	2,1	1,7	4,3	3,8	
	2016	2,1	1,6	4,4	4,2	
Gezin (buiten EU/EFTA)	2013	2,0	2,9	2,4	2,3	
	2014	2,3	2,9	2,7	2,2	
	2015	2,1	2,4	2,7	2,3	
	2016	2,3	2,6	3,2	2,4	
Studie	2013	0,4	1,5	3,1	10,7	
	2014	0,3	2,7	2,3	9,6	
	2015	0,3	2,4	2,7	11,3	
	2016	0,3	2,0	2,8	11,9	
Asiel	2013	0,0	2,2	0,1	0,9	0,9
	2014	0,0	4,1	0,2	1,4	1,2
	2015	0,0	7,7	0,3	3,6	1,5
	2016	0,1	11,1	0,6	3,9	0,1

Migratie Cohort motief¹		Koop- woning	Huur- woning corporatie	Huur- woning particulier	Woning delende huis- houdens²	Insti- tutioneel
Totaal	2013	5,2	9,5	16,6	29,8	
	2014	5,7	13,3	16,8	31,6	
	2015	5,4	15,5	17,3	36,7	
	2016	5,8	18,6	18,9	38,2	

¹ Exclusief onbekend. Motief huishouden komt overeen met het motief van minstens één lid van het huishouden.

² Het betreft huishoudens die met minimaal een ander huishouden op hetzelfde adres wonen. Hoeveel woningen op deze manier door migrantenhuishoudens bewoond worden (en of dit koop of huur betreft) is in dit onderzoek niet in beeld gebracht.

Bron: Woningdelen of zelfstandig een woning huren of kopen. De woonsituatie van migrantenhuishoudens in de eerste jaren na aankomst in Nederland (2014–2018). Den Haag: PBL, 2022

Tabel 2. Migrantenhuishoudens naar woonsituatie, motief en verblijfsduur (x 1000), Cohort (immigratiejaar) 2013

Migratie Cohort motief¹	Verblijfs- duur	Koop- woning	Huur- woning corpo- ratie	Huur- woning parti- culier	Woning delende huis- houdens²	Instituti- oneel	Totaal huis- houdens
Totaal huis- houdens	0,5 jaar	7,8	13,5	20,8	44,8	1,4	88,9
	4,5 jaar	10,7	13,1	9,7	13,2	0,2	47,5
Migratiemotief bekend	0,5 jaar	5,2	9,5	16,6	29,8	0,9	62,0
	4,5 jaar	8,1	9,0	7,2	9,2	0	33,5
Waarvan:							
Arbeid	0,5 jaar	0,7	1,1	6,2	12,8	0	20,8
	4,5 jaar	2,0	1,0	2,9	3,0	0	8,9
Gezin	0,5 jaar	4,2	4,7	7,1	5,4	0	21,5
	4,5 jaar	5,4	4,1	2,9	2,6	0	15,0
Studie	0,5 jaar	0,3	1,5	3,1	10,7	0	15,6
	4,5 jaar	0,6	0,6	1,4	3,0	0	5,6
Asiel	0,5 jaar	0	2,2	0,1	0,9	0,9	4,1
	4,5 jaar	0	3,3	0,1	0,6	0	4,0

¹ Exclusief onbekend. Motief huishouden komt overeen met het motief van minstens één lid van het huishouden.

² Het betreft huishoudens die met minimaal een ander huishouden op hetzelfde adres wonen. Hoeveel woningen op deze manier door migrantenhuishoudens bewoond worden (en of dit koop of huur betreft) is in dit onderzoek niet in beeld gebracht.

Bron: Woningdelen of zelfstandig een woning huren of kopen. De woonsituatie van migrantenhuishoudens in de eerste jaren na aankomst in Nederland (2014–2018). Den Haag: PBL, 2022