

Second opinion Bevolkingsprognose 2008-2025 Den Haag

Joop de Beer

**Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut
Postbus 11650
2502 AR Den Haag
beer@nidi.nl
070-3565234**

In opdracht van de afdeling Onderzoek van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag.

Herziene versie, 11 september 2008

1. Inleiding

Om het jaar publiceert de gemeente Den Haag een bevolkingsprognose. Daarnaast worden er geregeld gemeentelijke prognoses gemaakt door de provincie Zuid Holland, door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in samenwerking met het CBS en door ABF Research in opdracht van het ministerie van VROM. De meest recente prognoses van de bevolkingsomvang van Den Haag door deze vier instanties variëren tussen 506 duizend en 522 duizend inwoners in 2025. Op 1 januari 2008 telde Den Haag 476 duizend inwoners. Dit betekent dat de voorspelde bevolkingsgroei tussen 2008 en 2025 varieert van 31 duizend tot 47 duizend. De ene prognosemaker voorspelt dus 50% meer groei dan de andere. Dit verschil kan in zoverre worden gerelativeerd, dat het in verhouding tot de bevolkingsomvang gaat om een verschil van niet meer dan 3%. Niettemin zijn er wel zulke verschillen tussen de prognoses dat het de vraag is hoe beleidsmakers met deze verschillen om moeten gaan. Deze notitie gaat na wat de verklaring is van de verschillen tussen de prognoses, onderzoekt wat dit betekent voor de bruikbaarheid van prognoses en bespreekt mogelijke verbeterpunten van de bevolkingsprognose van de gemeente Den Haag¹.

¹ In de prognose van de gemeente Den Haag worden afzonderlijke prognoses voor wijken en buurten gemaakt. Deze notitie gaat alleen in op de prognoses voor de gehele gemeente. Verder richt deze notitie zich op de prognoses van de totale bevolkingsomvang en gaat niet in op de leeftijdssamenstelling van de bevolking en de etnische samenstelling.

2. Samenvatting

- De standaardvariant van de bevolkingprognose van de gemeente Den Haag komt uit op 506 duizend inwoners in het jaar 2025. Prognoses van drie andere instanties komen hoger uit. De prognose van PBL/CBS komt uit op ruim 510 duizend inwoners, de prognose van de provincie Zuid Holland komt uit op bijna 515 duizend en de prognose van ABF/VROM komt uit op ruim 522 duizend.
- De belangrijkste reden dat de standaardvariant van de prognose van de gemeente Den Haag lager uitkomt dan de prognoses van de andere drie instanties is dat de standaardvariant van Den Haag is gebaseerd op plannen voor nieuwbouw en sloop die min of meer hard zijn. Omdat er vooral harde plannen zijn voor de komende jaren en veel minder voor de langere termijn, groeit volgens deze prognose de woningvoorraad na 2015 nauwelijks meer. In de prognoses van de andere instanties wordt uitgegaan van een min of meer trendmatige verdere uitbreiding van de woningvoorraad na 2015.
- Om ook rekening te houden met mogelijke nieuwbouw op de langere termijn heeft de gemeente Den Haag een zogenaamde ‘investeringsvariant’ doorgerekend, waarin wordt uitgegaan van een voortdurende uitbreiding van de woningvoorraad met ongeveer 1600 woningen per jaar. Die variant komt uit op bijna 533 inwoners in 2025, en komt daarmee hoger uit dan de prognoses van de andere instanties.
- Naast de toekomstige omvang van de woningvoorraad speelt ook de veronderstelling over de gemiddelde woningbezetting in de toekomst een belangrijke rol bij gemeentelijke bevolkingsprognoses. In de standaardvariant van de prognose van de gemeente Den Haag wordt uitgegaan van een gemiddelde woningbezetting van ongeveer twee personen per woning. Dat is vrijwel gelijk aan de huidige woningbezetting².
- In de Structuurvisie Den Haag 2020 wordt uitgegaan van een daling van de gemiddelde woningbezetting tot 1,9 personen per woning. Een dergelijke daling heeft een fors effect op de voorspelde bevolkingsomvang. Wanneer in de investeringsvariant van de gemeente Den Haag eveneens wordt uitgegaan van een daling van de gemiddelde woningbezetting naar 1,9 komt de bevolkingsomvang in 2025 uit op 504 duizend inwoners in plaats van 533 duizend inwoners.
- Als de gemiddelde woningbezetting daalt, groeit de bevolkingsomvang beduidend minder snel. Of anders geformuleerd: als de woningbezetting daalt, is aanzienlijk meer nieuwbouw nodig om een bepaalde bevolkingsomvang te kunnen bereiken. Ter illustratie een rekenvoorbeeld. Als de gemiddelde woningbezetting daalt van 2,0 naar 1,9 zijn er alleen al 12,5 duizend extra woningen nodig om het huidige aantal inwoners van Den Haag te kunnen huisvesten. Wil men het aantal inwoners met bijvoorbeeld 30 duizend laten toenemen, dan zijn er nog bijna 16 duizend woningen meer nodig om die extra inwoners te kunnen huisvesten. In totaal zijn er dan dus 28 duizend extra woningen nodig. Als daarentegen de gemiddelde woningbezetting niet daalt, zijn er in totaal 15 duizend extra woningen nodig om de bevolking met 30 duizend te laten toenemen. Kortom, een daling van de woningbezetting van 2,0 naar 1,9 betekent dat bijna twee keer zoveel nieuwe woningen nodig zijn.

² Om helemaal precies te zijn: er wordt een daling van 2,04 naar 2,01 verwacht.

- De twee prognoses van Den Haag van landelijke instellingen (namelijk die van PBL/CBS en ABF/VROM) verschillen qua methodiek van die van de gemeente Den Haag, doordat ze een groter gewicht geven aan huishoudensontwikkelingen. Dat is evenwel niet de belangrijkste oorzaak van de verschillen tussen de uitkomsten van die prognoses en die van de standaardvariant van de gemeente Den Haag. Beide prognoses komen evenals de standaardvariant uit op een gemiddelde woningbezetting van ongeveer twee. Het belangrijkste verschil met de standaardvariant is dat er wordt uitgegaan van een grotere woningvoorraad op de langere termijn, zoals hierboven al is opgemerkt.
- De prognose van de provincie Zuid Holland verschilt flink van de andere drie prognoses. Er wordt uitgegaan van een aanzienlijk hogere woningvoorraad, maar tegelijk van een beduidend lagere woningbezetting. De effecten van beide verschillen compenseren elkaar, waardoor de voorspelde bevolkingsomvang in de prognose van Zuid Holland niet zo sterk van de andere prognoses verschilt.
- Aangezien de veronderstelling over de gemiddelde woningbezetting cruciaal is voor de prognoses van de toekomstige bevolkingsomvang, is het van groot belang dat die veronderstelling goed wordt onderbouwd. In de prognose van de gemeente Den Haag is de prognose van de gemiddelde woningbezetting de resultante van veronderstellingen over verschillen in woningbezetting tussen buurten. Tevens wordt voor de nieuwbouw rekening gehouden met verschillen in woningbezetting tussen woonmilieus.
- Om de prognose van de gemeente Den Haag beter te kunnen beoordelen, zou het te adviseren zijn om duidelijker zichtbaar te maken hoe de veronderstelling over de gemiddelde woningbezetting voor de gehele gemeente kan worden herleid tot onderliggende veronderstellingen over verschillen in woningbezetting tussen stadsdelen en veronderstellingen over verschillen tussen nieuwbouw en bestaande woningen.
- Tevens zou het verhelderend zijn er als bij de presentatie van de prognose van Den Haag een relatie wordt gelegd tussen de gemiddelde woningbezetting en de veronderstellingen over de toekomstige verdeling van de bevolking over verschillende huishoudentypes. Op dit moment wordt ruim een kwart van de woningen van Den Haag bewoond door twee personen, in de meeste gevallen samenwoners zonder kinderen. Bijna de helft van de woningen wordt bewoond door één persoon. In ongeveer een kwart van de woningen wonen drie of meer personen, in de meeste gevallen ouders met één of meer kinderen. Wanneer het aandeel van eenpersoonshuishoudens in de bevolking toeneemt, zal de gemiddelde woningbezetting dalen, terwijl een groeiend aandeel van gezinnen met kinderen juist tot een toename van de gemiddelde woningbezetting leidt.
- Een en ander betekent niet noodzakelijk dat de gemeente Den Haag voor het maken van de bevolkingsprognose over zou moeten gaan op een gecompliceerder model dan nu waarbij meer rekening kan worden gehouden met huishoudensontwikkelingen. Zoals hierboven al werd opgemerkt, leiden bestaande huishoudensprognosemodellen niet tot een wezenlijk andere prognose van de gemiddelde woningbezetting. Wel wordt aanbevolen dat bij de presentatie van de prognose de veronderstelling over de toekomstige gemiddelde woningbezetting beter wordt onderbouwd, in die zin dat beter zichtbaar wordt gemaakt hoe de toekomstige hoogte van de woningbezetting

kan worden gerelateerd aan veranderingen in de verdeling van de bevolking over huishoudenstypes en aan verschillen in woningbezetting van nieuwbouw tussen stadsdelen en woningmilieus.

3. Bevolkingsprognoses in vogelvlucht

Er zijn vier recente bevolkingsprognoses van Den Haag beschikbaar, die zijn opgesteld door vier verschillende instanties, die daarvoor gebruik hebben gemaakt van vier verschillende prognosemodellen. De gemeente Den Haag maakt voor haar bevolkingsprognose gebruik van het model GBRO. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) maken gemeentelijke prognoses met behulp van het model PEARL. In opdracht van VROM maakt ABF Research gemeentelijke prognoses op basis van het PRIMOS-model. De provincie Zuid Holland ten slotte gebruikt het model ADCOM7.

Deze modellen verschillen vooral in de wijze waarop ze verhuizingen en huishoudensontwikkelingen modelleren. In de PRIMOS- en PEARL-prognoses ligt sterker het accent op het modelleren van huishoudensveranderingen en de implicaties voor verhuizingen dan bij de prognoses van de gemeente Den Haag en de provincie Zuid Holland. De reden voor het modelleren van huishoudensveranderingen is dat de relatie tussen de bevolkingsomvang en de woningvoorraad afhangt van veranderingen in de grootte van huishoudens. In de prognoses van de gemeente Den Haag en de provincie Zuid Holland wordt de relatie tussen de bevolkingsomvang en de woningvoorraad gelegd via de gemiddelde woningbezetting. Bij de prognoses van de gemeente Den Haag wordt eerst de omvang en leeftijdssamenstelling van de bevolking voorspeld, waarbij overigens wel rekening wordt gehouden met de gemiddelde woningbezetting³, en vervolgens wordt een veronderstelling gemaakt over de wijze waarop de bevolking is verdeeld over verschillende huishoudenstypes, dat wil zeggen welk deel van de bevolking alleen woont en welk deel samenwoont met partner en/of kinderen⁴. Bij de prognose van de provincie Zuid Holland wordt de bevolking onderscheiden naar burgerlijke staat op grond van veronderstellingen over huwelijkssluiting, echtscheiding en verweduwing, en worden vervolgens voor de verschillende burgerlijke-staatcategorieën veronderstellingen gemaakt over de woningbezetting.

Naast de vier genoemde prognoses zijn er nog verschillende varianten beschikbaar. De gemeente Den Haag heeft verschillende varianten doorgerekend met andere veronderstellingen over de nieuwbouw en woningbezetting. Op verzoek van Den Haag zijn er ook van de PRIMOS-prognose varianten doorgerekend met andere veronderstellingen over de woningvoorraad. Rekening houdend met deze varianten zijn er nu in totaal negen prognoses van de bevolking van Den Haag beschikbaar.

Elk model heeft zijn voor- en nadelen. In het algemeen valt niet te zeggen welk model het beste is. De modellen van VROM/ABF en PBL/CBS zijn ingewikkelder dan de modellen

³ Daarbij wordt ook rekening gehouden met verschillen in woningbezetting tussen wijken en buurten.

⁴ Hierbij wordt er rekening mee gehouden dat de verdelingen verschillen tussen leeftijdsgroepen.

van Den Haag en Zuid Holland, maar het is niet zo dat een geavanceerder model ook altijd tot betere, dat wil zeggen betrouwbaardere prognoses leidt dan een eenvoudiger model. Een voordeel van geavanceerdere modellen is dat beter rekening kan worden gehouden met onderliggende veranderingen, zoals ontwikkelingen in huishoudensvorming, woningbehoefte en verhuizingen. Daardoor zijn geavanceerde modellen in het algemeen beter geschikt om zogenaamde ‘what-if’ scenario’s door te rekenen. Dergelijke scenario’s kunnen bijvoorbeeld gebruikt worden om de vraag te beantwoorden wat de gevolgen van veranderingen in huishoudensontwikkeling (bijvoorbeeld wat gebeurt er als jongeren later het ouderlijk huis verlaten, als meer jongeren alleen gaan wonen, als meer mensen uit elkaar gaan, als minder ouderen naar een tehuis gaan) zijn op de bevolkingsontwikkeling in een gemeente en wat de gevolgen zijn van veranderingen in verhuisgedrag (bijvoorbeeld wat gebeurt er als meer jonge gezinnen de stad verlaten, als meer alleenstaanden zich in de stad vestigen, als er meer immigranten naar de gemeente komen). Maar daar staat als nadeel tegenover dat voor het maken van een prognose bij een geavanceerder model veronderstellingen nodig zijn over een groot aantal parameters, waarvan de toekomstige ontwikkeling onzeker is. Bij een eenvoudiger model is het beter te overzien wat de consequenties van alternatieve veronderstellingen op de uitkomsten zijn dan bij een geavanceerder model. Daardoor zijn eenvoudige modellen transparanter.

Woningvoorraad

De standaardvariant van de nieuwe bevolkingsprognose van de gemeente Den Haag gaat uit van veronderstellingen over het woningbouwprogramma tot 2025 die zijn gebaseerd op min of meer harde plannen voor nieuwbouw en sloop. Omdat er vooral harde plannen zijn voor de komende jaren en veel minder voor de langere termijn, groeit volgens deze prognose de woningvoorraad na 2015 nauwelijks meer, en komt er derhalve ook een einde aan de bevolkingsgroei. Na 2020 loopt de bevolkingsomvang zelfs terug, omdat wordt uitgegaan van een - licht - dalende gemiddelde woningbezetting. In de prognoses van de andere instanties wordt uitgegaan van een min of meer trendmatige verdere uitbreiding van de woningvoorraad na 2015 met 1200 à 2200 woningen per jaar. Bij een gemiddelde woningbezetting van rond de twee betekent dit een extra bevolkingsgroei van 2400 tot 4400 personen per jaar. Het is dus, los van verschillen in de prognosemethodiek, niet verbazingwekkend dat de prognose van de bevolkingsomvang in 2025 volgens de standaardvariant van de gemeente Den Haag lager uitkomt dan de prognoses van de andere drie instellingen. De gemeente Den Haag heeft ook nog een andere variant doorgerekend waarin wordt uitgegaan van een voortdurende uitbreiding van de woningvoorraad met ongeveer 1600 woning per jaar. Die prognose komt ongeveer 25 duizend inwoners in 2025 hoger uit dan de standaardvariant⁵.

Relatie tussen bevolking en woningvoorraad

Zoals hierboven al is opgemerkt, is een belangrijk verschil tussen prognoses de wijze waarop de ontwikkeling van de bevolkingsomvang in verband wordt gebracht met de ontwikkeling van de woningvoorraad. Het is duidelijk dat de woningvoorraad een belangrijke randvoorwaarde vormt voor elke prognoses van de bevolking in een

⁵ Tevens is nog een variant doorgerekend met een lagere woningbezetting. Zie paragraaf 4.

gemeente. In de meeste prognosemodellen wordt de relatie tussen bevolkingsontwikkeling en woningen gelegd via de binnenlandse migratie⁶ en wel door de veronderstelling over het aantal mensen dat zich vestigt in een gemeente mede te laten afhangen van het aantal beschikbare woningen. Het aantal beschikbare woningen hangt af van nieuwbouw en sloop en van demografische ontwikkelingen, zoals van het aantal mensen dat uit de stad vertrekt, van het aantal buitenlandse migranten dat zich in de stad vestigt, en van veranderingen bij huishoudens die reeds in de stad wonen.

In principe zou een prognose van de bevolkingsomvang in Den Haag in 2025 heel eenvoudig kunnen worden gebaseerd op een prognose van de woningvoorraad in 2025 door een veronderstelling te maken over de toekomstige nieuwbouw en sloop tot 2025 en een veronderstelling over de gemiddelde woningbezetting in 2025. Ter illustratie: de standaardvariant van de bevolkingsprognose van de gemeente Den Haag gaat uit van een woningvoorraad in 2025 van 252 duizend woningen. De huidige gemiddelde woningbezetting is twee personen per woning. Indien voor 2025 dezelfde gemiddelde woningbezetting wordt verondersteld, komt het voorspelde inwonertal in 2025 uit op 506 duizend. Dit komt precies overeen met de prognose van de gemeente Den Haag. Dit is natuurlijk niet helemaal toevallig, want de Haagse bevolkingsprognose gaat ook uit van een gemiddelde woningbezetting van twee. Maar, ter voorkoming van misverstanden, dit betekent niet dat de gemeente Den Haag de prognose op een zo simpele manier heeft opgesteld. Bij de prognose van de gemeente Den Haag wordt - evenals bij de andere hierboven genoemde prognoses door andere instanties - rekening gehouden met tal van veranderingen in de bevolking, bijvoorbeeld hoeveel kinderen er worden geboren, op welke leeftijd mensen overlijden, hoeveel mensen verhuizen naar andere gemeenten, hoeveel mensen uit andere gemeenten naar Den Haag verhuizen, hoeveel immigranten er komen en hoeveel Hagenaars emigreren. Al deze veranderingen bepalen niet alleen de toekomstige omvang van de bevolking van Den Haag, maar ook de samenstelling naar leeftijd, geslacht en etniciteit.

Maar bij het maken van veronderstellingen over al deze ontwikkelingen vormt de toekomstige omvang van de woningvoorraad wel een belangrijke randvoorwaarde. Dat geldt voor elke gemeentelijke bevolkingsprognose. Zo wordt in elke prognose een relatie gelegd tussen de veronderstelling over het aantal mensen dat verhuist en de beschikbaarheid van woningen. Als er in een gemeente geen grote leegstand is, kunnen er per saldo in de toekomst niet meer mensen naar een gemeente verhuizen dan dat er huizen beschikbaar komen door nieuwbouw en door vertrek van mensen uit die gemeente. En daarbij moet er uiteraard ook rekening mee worden gehouden dat de woningbehoefte van de al in die gemeente wonende bevolking kan veranderen, bijvoorbeeld doordat kinderen het ouderlijk huis verlaten om zelfstandig te gaan wonen. Dit laatste voorbeeld laat zien dat naast de bevolkingsontwikkeling (dat wil zeggen veranderingen in het aantal inwoners) ook de ontwikkeling van het aantal en de grootte van huishoudens een rol speelt. De ontwikkeling in huishoudens bepaalt immers de gemiddelde woonbezetting. Tot slot spelen uiteraard woonwensen een belangrijke rol, waardoor mensen binnen de

⁶ Doorgaans wordt de toekomstige (buitenlandse) immigratie en emigratie als een 'gegeven' beschouwd, waarbij wordt uitgegaan van de landelijke prognose van het CBS en wordt er niet verondersteld dat de omvang van de immigratie in een gemeente afhankelijk is van de beschikbare woningen.

gemeente verhuizen, bijvoorbeeld omdat men naar een andere soort woning of naar een andere buurt verhuist.

Woningbezetting

De gemiddelde woningbezetting in Den Haag bedraagt twee personen per woning, maar dat betekent niet dat het grootste deel van de woningen wordt bewoond door twee personen. Slechts een kwart van de huishoudens bestaat uit twee (al dan niet gehuwde) samenwoners. Bijna de helft van de huishoudens in Den Haag bestaat uit slechts één persoon. En eveneens een kwart van de huishoudens wordt gevormd door ouders met kinderen, in een aantal gevallen is dat overigens maar één ouder. Wanneer de aandelen van deze soorten huishoudens veranderen, leidt dat tot een verandering in de gemiddelde woningbezetting. Een prognose van de toekomstige gemiddelde woningbezetting is dus afhankelijk van een prognose over de toekomstige verdeling van de huishoudentypes. Een belangrijke oorzaak van de daling van de gemiddelde woningbezetting in het verleden was de stijging van het aantal eenpersoonshuishoudens.

Een belangrijk verschilpunt tussen prognoses is de wijze waarop met veranderingen in huishoudens rekening wordt gehouden. Zo wordt in de prognose van de gemeente Den Haag eerst een prognose van de omvang en samenstelling van de bevolking gemaakt en wordt vervolgens een veronderstelling gemaakt over de wijze waarop verschillende leeftijdsgroepen zijn verdeeld over verschillende huishoudentypes. Daarbij wordt er rekening mee gehouden dat relatief veel jongeren alleen wonen, relatief veel mensen van rond de dertig samenwonen, maar nog zonder kinderen, terwijl relatief veel veertigers een partner en kinderen hebben. Boven de vijftig wonen weer relatief veel mensen samen zonder kinderen omdat die dan het ouderlijke huis hebben verlaten. En op de allerhoogste leeftijden wonen relatief veel mensen alleen omdat de partner is overleden.

In zowel de PEARL- als PRIMOS-prognose wordt de prognose van huishoudens gebaseerd op het modelleren van huishoudensovergangen, bijvoorbeeld de kans van thuiswonende jongeren van een bepaalde leeftijd om uit huis te gaan, de kans van alleenstaanden van een bepaalde leeftijd om te gaan samenwonen en de kans van samenwoners om uit elkaar te gaan. Bij PEARL wordt tevens onderscheid gemaakt tussen diverse groepen allochtonen, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillen in huishoudenssamenstelling tussen bijvoorbeeld mensen met een Surinaamse en Antilliaanse achtergrond enerzijds en mensen met een Turkse en Marokkaanse achtergrond anderzijds.

4. Vergelijking van prognoses

Voor een deel is de bevolkingsontwikkeling redelijk goed voorspelbaar. Jonge mensen krijgen kinderen en het gemiddeld kindertal varieert niet heel erg sterk. In dat opzicht verschillen de prognoses van Den Haag ook niet zo sterk van elkaar. Oudere mensen hebben met het toenemen van de leeftijd een groter risico om te overlijden. Die risico's veranderen niet al te sterk in de tijd. Ook wat dat betreft zijn de verschillen tussen de

prognoses niet al te groot. De prognoses verschillen wel duidelijk in hun veronderstellingen over het aantal mensen dat zich in de gemeente vestigt en het aantal mensen dat vertrekt. De prognose van de provincie Zuid Holland veronderstelt dat er tussen 2008 en 2025 zich 5000 meer mensen in de stad vestigen dan er vertrekken⁷. In de standaardvariant van Den Haag wordt er daarentegen vanuit gegaan dat er 7000 meer mensen vertrekken dan komen⁸. Bij zowel de PEARL- als de PRIMOS-prognose wordt uitgegaan van een vertrekoverschot in de eerstkomende jaren, daarna een vestigingsoverschot en op de langere termijn weer een vertrekoverschot. Per saldo verwacht de PRIMOS-prognose over de gehele periode een vestigingsoverschot van 2 duizend, terwijl volgens de PEARL-prognose vestiging en vertrek zich ongeveer in evenwicht houden.

Alle prognoses veronderstellen een positief buitenlandse-migratiesaldo en een negatief binnenlandse-migratiesaldo. Zuid Holland komt per saldo uit op een positief totaal migratiesaldo omdat wordt verondersteld dat het positieve buitenlandse migratiesaldo groter is dan het negatieve binnenlandse vertrekoverschot, terwijl in de prognose van de gemeente Den Haag precies het omgekeerde wordt verondersteld. Opvallend is dat er grote verschillen tussen de prognoses bestaan in de veronderstellingen over de totale omvang van de aantallen vertrekkers en vestigers. Zo wordt in de prognose van de gemeente Den Haag verondersteld dat in totaal 531 duizend personen uit Den Haag zullen vertrekken tussen 2008 en 2025. Dit is meer dan het huidige aantal inwoners van Den Haag⁹. In de PEARL-prognose wordt verondersteld dat er 436 duizend personen zullen vertrekken, dus bijna 100 duizend minder. Daar staat tegenover dat in de prognose van de gemeente Den Haag ook wordt verondersteld dat zich in Den Haag veel meer mensen zullen vestigen dan in de andere prognoses. Omdat in de Haagse prognose zowel het aantal vertrekkers als het aantal vestigers groter is dan in de andere prognoses, is het verschil in het migratiesaldo en dus in het effect op de totale bevolkingsgroei minder groot. Maar het betekent wel dat volgens de Haagse prognose in 2025 de verhuismobiliteit groter is. Het betekent niet noodzakelijk dat in 2025 een groter deel van de Haagse bevolking nog maar kort in de gemeente woont, want vestigers en vertrekkers vormen voor een deel dezelfde personen: iemand die zich na 2008 in Den Haag vestigt, kan vóór 2025 weer vertrekken.

Het feit dat de verschillen in migratiesaldo tussen de prognoses aanzienlijk kleiner zijn dan die tussen de totale aantallen vestigers en die tussen de totale aantallen vertrekkers is overigens niet verrassend. De saldi hangen immers in belangrijke mate af van de woningvoorraad. Als er meer mensen vertrekken is er meer ruimte voor vestigers¹⁰. In het algemeen zien we dan ook dat in prognoses waarin een hoger aantal vertrekkers wordt

⁷ Dit betreft zowel vestiging vanuit en vertrek naar andere gemeenten als vanuit en naar het buitenland.

⁸ De verklaring hiervoor is, dat zoals reeds eerder opgemerkt, in de standaardvariant van de gemeente Den Haag alleen rekening wordt gehouden met min of meer harde plannen voor nieuwbouw, waardoor er voor de langere termijn met slechts heel beperkte nieuwbouw wordt gerekend. Een deel van de woonruimte die dan vrijkomt doordat mensen uit Den Haag vertrekken is nodig voor natuurlijke aanwas, zodat er minder ruimte is voor nieuwe vestigers.

⁹ Overigens betreft een deel van de totale aantallen vestigers en vertrekkers administratieve correcties.

¹⁰ Alle prognoses gaan ervan uit dat er een zodanige woningbehoefte is dat beschikbaar komende woningen weer zullen worden bewoond.

verondersteld eveneens een hoger aantal vestigers wordt verwacht. Alleen voor zover er verschillen zijn in veronderstellingen over de omvang van de woningvoorraad valt te verwachten dat er ook verschillen tussen de prognoses bestaan in migratiesaldi¹¹.

De prognose van de provincie Zuid-Holland gaat uit van een sterke groei van de woningvoorraad, met 35 duizend woningen in de periode 2008-2024. De basisvariant van de prognose van de gemeente Den Haag gaat uit van een duidelijk lagere groei van de woningvoorraad, met 19 duizend. Dit verschil verklaart waarom het migratiesaldo in de prognose van de provincie Zuid Holland hoger is dan dat in de prognose van de gemeente Den Haag. Tabel 1 laat zien dat er een duidelijk verband is tussen de veronderstelde groei van de woningvoorraad en het totale migratiesaldo in de verschillende prognoses.

1. Vergelijking van bevolkingsprognoses voor Den Haag, totale aantallen in de periode 2008-2024

| | Gemeente Den Haag standaardvariant | Pearl | Primos | Zuid Holland |
|-----------------------------|---------------------------------------|--------|--------|--------------|
| | x 1000 | x 1000 | x 1000 | x 1000 |
| Geboorte | 110 | 109 | 111 | 106 |
| Sterfte | 72 | 77 | 70 | 70 |
| Vestiging uit binnenland | 384 | 249 | 281 | 277 |
| Vertrek naar binnenland | 437 | 305 | 324 | 347 |
| Vestiging uit buitenland | 146 | 187 | 151 | 180 |
| Vertrek naar buitenland | 101 | 131 | 106 | 104 |
| Nieuwbouw | 28 | 21 | 60 | 56 |
| Sloop | 9 | 0 | 36 | 21 |
| Natuurlijke aanwas | 38 | 34 | 41 | 36 |
| Saldo binnenlandse migratie | -53 | -57 | -43 | -71 |
| Saldo buitenlandse migratie | 46 | 57 | 46 | 76 |
| Migratiesaldo | -7 | 0 | 2 | 5 |
| Bevolkingsgroei | 31 | 35 | 44 | 41 |
| Groei woningvoorraad | 19 | 22 | 24 | 35 |

In de prognose van Zuid Holland wordt uitgegaan van een hoger buitenlandse-migratiesaldo dan in de prognose van de gemeente Den Haag. Hierdoor is er ondanks de grotere woningvoorraad volgens de prognose van Zuid Holland toch minder ruimte voor nieuwe vestigers vanuit andere gemeenten in Den Haag dan volgens de prognose van Den Haag. In de prognose van de gemeente Den Haag wordt uitgegaan van hetzelfde buitenlandse-migratiesaldo als in de PRIMOS-prognose. De PRIMOS-prognose veronderstelt dat minder mensen uit Den Haag vertrekken dan volgens de prognose van de gemeente. Hierdoor is er ook minder ruimte voor vestiging vanuit andere gemeenten, ondanks de iets grotere groei van de woningvoorraad. De PEARL-prognose veronderstelt minder vertrek vanuit Den Haag naar andere gemeenten dan in de andere drie prognoses, maar wel meer vertrek naar het buitenland. Per saldo komt het totale vertrek vanuit Den

¹¹ Onder de veronderstelling dat er geen substantiële leegstand is.

Haag volgens PEARL vrijwel overeen met het aantal volgens PRIMOS. Ook de totale vestiging is volgens beide prognoses vergelijkbaar van omvang, maar PEARL veronderstelt meer immigratie dan PRIMOS. Het verschil in immigratie is groter dan in emigratie, zodat volgens de PEARL-prognose het aandeel van immigranten in de bevolking groter zal zijn dan volgens de PRIMOS-prognose.

Prognoses en varianten

Tabel 2 laat zien hoe de verschillen in de prognoses van de bevolkingsomvang in 2025 samenhangen met verschillen in veronderstellingen over de groei in de woningvoorraad en veronderstellingen over veranderingen in de gemiddelde woningbezetting. Duidelijk is dat de lage prognose van de bevolkingsomvang door de gemeente Den Haag kan worden toegeschreven aan de lage veronderstelling over de omvang van de woningvoorraad doordat alleen rekening is gehouden met op dit moment min of meer harde plannen. De PEARL-prognose veronderstelt dezelfde gemiddelde woningbezetting in 2025 als de gemeente Den Haag, maar komt iets hoger uit voor de bevolkingsomvang omdat meer nieuwbouw op de langere termijn wordt verwacht. De PRIMOS-prognose komt duidelijk hoger uit, omdat zowel de woningbezetting als de woningvoorraad hoger zijn. De prognose van de provincie Zuid Holland ten slotte verschilt duidelijk van de andere drie prognoses in die zin dat er een flink grotere woningvoorraad wordt verondersteld, maar tevens wordt van een duidelijk lagere woningbezetting uitgegaan. Beide afwijkingen ten opzichte van de andere prognoses hebben een tegengesteld effect, zodat de prognose van de bevolkingsomvang niet heel sterk van de andere prognoses verschilt.

2. Bevolking en woningen in Den Haag, 2025, volgens verschillende prognoses en varianten

| | bevolking | woning- voorraad | gemiddelde woningbezetting |
|---|-----------|---------------------|-------------------------------|
| meest recente prognoses | | | |
| Gemeente Den Haag, standaardvariant | 506459 | 252397 | 2.01 |
| PEARL (PBL/CBS) | 510562 | 253639 | 2.01 |
| PRIMOS (ABF/VROM) | 522560 | 256169 | 2.04 |
| Provincie Zuid Holland | 514843 | 268067 | 1.92 |
| varianten | | | |
| PRIMOS, Haags bouwprogramma | 517500 | 252397 | 2.05 |
| Gemeente Den Haag, investeringsvariant | 532501 | 264647 | 2.01 |
| PRIMOS, investeringsvariant | 536727 | 264647 | 2.03 |
| Gemeente Den Haag, investeringsvariant, woningbezetting 1.9 | 503880 | 264647 | 1.90 |
| Gemeente Den Haag, nulvariant | 460289 | 233416 | 1.97 |

Naast deze vier prognoses zijn er nog verschillende andere varianten door en op verzoek van de gemeente Den Haag berekend. Allereerst is door ABF Research met het PRIMOS-model een variant gedraaid waarin van dezelfde lage woningvoorraad wordt uitgegaan als in de standaardvariant van de prognose van de gemeente Den Haag. Doordat in de

PRIMOS-prognose de gemiddelde woningbezetting iets hoger is dan die in de prognose van Den Haag komt ook het inwonertal hoger uit. De gemeente Den Haag heeft naast de standaardvariant, waarin alleen wordt uitgegaan van nieuwbouw waarvoor nu concrete plannen bestaan, ook een zogenaamde investeringsvariant doorgerekend, waarin wordt verondersteld dat vanaf 2012 de woningvoorraad met 1600 woningen per jaar toeneemt (jaarlijks 2500 nieuwbouw en sloop van 900 woningen). Dit betekent dat er in 2025 zo'n 12 duizend woningen meer zullen zijn dan volgens de standaardvariant. Omdat uit wordt gegaan van een gemiddelde woningbezetting van iets boven de twee, betekent dit dat het aantal inwoners 26 duizend hoger is volgens deze variant. Er is ook een variant van de PRIMOS-prognose doorgerekend met de investeringsvariant, en die komt qua inwonertal iets hoger uit vanwege de hogere woningbezetting. Omdat in de Structuurvisie Den Haag 2020 wordt uitgegaan van een woningbezetting van 1,9 is de investeringsvariant ook met die woningbezetting doorgerekend. De tabel laat zien dat het effect daarvan groot is: het inwonertal ligt dan ondanks de hogere woningbouw lager dan in de standaardvariant van de Haagse prognose. Tot slot heeft Den Haag nog een variant doorgerekend om het effect van nieuwbouw te laten zien. In de zogenaamde nulvariant wordt verondersteld dat de woningvoorraad na 2008 niet meer verandert. Volgens deze variant gaat de bevolkingsomvang dalen. Die daling wordt veroorzaakt doordat de gemiddelde woningbezetting daalt van de huidige 2,04 naar 1,97 in 2025.

Woningbezetting

Zoals tabel 2 duidelijk laat zien is naast de veronderstelling over de groei van de woningvoorraad ook de veronderstelling over de gemiddelde woningbezetting cruciaal voor de prognose van de bevolkingsomvang. Op dit moment is de gemiddelde woningbezetting in Den Haag 2,04 inwoners per woning¹². Veranderingen in de gemiddelde woningbezetting zijn afhankelijk van veranderingen in de gemiddelde huishoudensgrootte en in het aantal huishoudens per woning. Op 1 januari 2008 ligt de gemiddelde huishoudensgrootte iets onder de twee. Omdat het aantal huishoudens per woning iets boven 1 ligt (om precies te zijn is het 1,03), komt de gemiddelde woningbezetting iets boven de twee uit.

De gemiddelde huishoudensgrootte is afhankelijk van de verdeling van de bevolking over verschillende huishoudenstypes. Op dit moment bestaat 47% van de huishoudens in Den Haag uit één persoon. Dit betreft 24% van de bevolking. Driekwart van de bevolking woont dus in een meerpersoonshuishouden. De gemiddelde grootte van meerpersoonshuishoudens bedraagt 2,85¹³. Iets meer dan de helft van de meerpersoonshuishoudens bestaat uit ouders met kinderen (in ongeveer een op de drie gevallen is dat maar één ouder) en iets minder dan de helft uit (al dan niet gehuwde) samenwoners zonder kinderen. Deze laatste groep bestaat voor een deel uit jongere samenwoners die nog niet

¹² Dit betreft de zogenaamde 'bruto' woningbezetting. Dit betekent dat er geen rekening wordt gehouden met het feit dat een deel van de bevolking in een tehuis woont. Ongeveer 1 procent van de Haagse bevolking woont in een tehuis. Als alleen wordt gekeken naar de bevolking die niet in een tehuis woont, bedraagt de gemiddelde woningbezetting 2,01 in plaats van 2,04.

¹³ Institutionele huishoudens worden hierbij niet meegerekend.

aan kinderen toe zijn en voor een deel uit oudere echtparen van wie de kinderen het huis al hebben verlaten.

De toekomstige gemiddelde huishoudensgrootte kan veranderen doordat het aandeel van eenpersoonshuishoudens verandert of doordat de gemiddelde grootte van meerpersoonshuishoudens verandert. Het aantal eenpersoonshuishoudens kan veranderen door tal van oorzaken, bijvoorbeeld doordat jongeren die het ouderlijk huis verlaten vaker alleen gaan wonen, of doordat meer jongeren die alleen wonen vanuit andere gemeenten naar Den Haag verhuizen, of doordat samenwoners uit elkaar gaan, of doordat ouderen alleen komen te staan door het overlijden van hun partner. De gemiddelde grootte van meerpersoonshuishoudens kan ook door tal van oorzaken veranderen, bijvoorbeeld door veranderingen in het aantal geboorten en door verhuizingen van gezinnen met kinderen. Veranderen in de etnische samenstelling van de bevolking beïnvloeden ook de gemiddelde huishoudensgrootte. Zo is bij de bevolking met een Antilliaanse of Surinaamse achtergrond het aantal eenoudergezinnen relatief groot, terwijl bij de bevolking met een Marokkaanse achtergrond het gemiddelde kindertal relatief groot is. Kortom, de gemiddelde woningbezetting kan door tal van oorzaken veranderen.

3. Huishoudens en woningbezetting: enkele rekenvoorbeelden

| | Situatie in 2007 | | Meer 1- persoonshuishoudens | | Kleinere gezinnen | |
|----------------------------------|------------------|---------|-----------------------------|---------|-------------------|---------|
| | grootte | aandeel | grootte | aandeel | grootte | aandeel |
| Eenpersoonshuishoudens | 1 | 47% | 1 | 53% | 1 | 47% |
| Samenwoners zonder kinderen | 2 | 24% | 2 | 18% | 2 | 24% |
| Samenwoners met kinderen | 3.8 | 21% | 3.8 | 21% | 3.5 | 21% |
| Eenoudergezinnen | 2.5 | 8% | 2.5 | 8% | 2.5 | 8% |
| Gemiddelde huishoudensgrootte | | 1.95 | | 1.89 | | 1.89 |
| Huishoudens/woningen | | 1.03 | | 1.03 | | 1.03 |
| Netto gemiddelde woningbezetting | | 2.01 | | 1.94 | | 1.94 |

Het effect van veranderingen in de huishoudenssamenstelling op de woningbezetting kan aan de hand van een rekenvoorbeeld worden geïllustreerd. Tabel 3 laat de gemiddelde grootte van verschillende types huishoudens in 2007 in Den Haag zien en de verdeling van de bevolking over die types. Gezinnen met twee ouders en kinderen tellen gemiddeld 1,8 kinderen en éénoudergezinnen gemiddeld 1,5 kinderen. De gemiddelde huishoudensgrootte bedraagt 1,95. Omdat er in sommige woningen meerdere huishoudens wonen, komt de gemiddelde woningbezetting uit op 2,01.¹⁴ Wanneer zou worden verondersteld dat het aandeel van de bevolking dat alleen woont toeneemt van

¹⁴ Het gaat hier alleen om personen die niet in een tehuis wonen. Dit betekent dat de gemiddelde woningbezetting in tabel 3 iets lager ligt dan de 'bruto' gemiddelde woningbezetting van 2,04 die vertrekpunt vormt voor de bevolkingsprognose.

24% naar 28% ten koste van het aantal samenwoners zonder kinderen, zou het aandeel van de eenpersoonshuishoudens toenemen van 47% naar 53% en het aandeel samenwoners zonder kinderen overeenkomstig dalen. Dan zou de gemiddelde huishoudensgrootte dalen van 1,95 naar 1,89 en de woningbezetting van 2,01 naar 1,94. Wanneer wordt verondersteld dat de verdeling van de huishoudentypes gelijk blijft maar dat de gemiddelde grootte van gezinnen met kinderen zou dalen van 3,8 naar 3,5, zou dat eveneens leiden tot een daling van de woningbezetting naar 1,94.

Woningvoorraad en woningbezetting

De prognose van de toekomstige bevolkingsomvang is dus uiteindelijk afhankelijk van de veronderstelling over de toekomstige omvang van de woningvoorraad en van de veronderstelling over de gemiddelde woningbezetting. Overigens is er een relatie tussen beide veronderstellingen. De ontwikkeling van de gemiddelde woningbezetting hangt immers mede af van veranderingen in de woningvoorraad. Als bijvoorbeeld wordt verondersteld dat in de nieuwbouwwoningen de woningbezetting hoger is dan in de sloopwoningen zal de gemiddelde woningbezetting toenemen, als tenminste wordt verondersteld dat de woningbezetting in de rest van de woningvoorraad niet verandert. In de standaardvariant van de prognose van de gemeente Den Haag wordt verondersteld dat de woningvoorraad tot 2025 met 20 duizend woningen toeneemt doordat er ongeveer 10 duizend woningen worden gesloopt en 30 duizend nieuwbouwwoningen bij komen. Op dit moment bedraagt de gemiddelde woningbezetting 2,04 personen per woning. Ter illustratie een rekenvoorbeeld: als wordt verondersteld dat de woningbezetting in de sloopwoningen gelijk is aan de gemiddelde woningbezetting van de totale woningvoorraad en de nieuwbouwwoningen groter zijn, bijvoorbeeld 2,5 personen per woning, leidt dit tot een toename van de gemiddelde woningbezetting van 2,04 naar 2,10. Dit komt overeen met 15 duizend extra inwoners. In de investeringsvariant is het effect nog groter. Dan zou bij dezelfde veronderstelling de gemiddelde woningbezetting toenemen naar 2,13, en zou het extra aantal inwoners uitkomen op 26 duizend. Ter voorkoming van misverstanden: dit zijn alleen rekenexercities om het gecombineerde effect van veronderstellingen over nieuwbouw en woningbezetting te illustreren. Bij deze rekenexercities is ervan uitgegaan dat de gemiddelde woningbezetting van de bestaande woningvoorraad niet verandert. Maar er zijn tal van oorzaken waardoor de woningbezetting wel kan veranderen, bijvoorbeeld als kinderen het ouderlijk huis verlaten of als een partner overlijdt en de weduwe of weduwnaar in dezelfde woning blijft wonen.

5. Conclusies: betekenis en beperkingen van prognoses

Het gegeven dat er meerdere bevolkingsprognoses voor Den Haag bestaan is voor beleidsmakers lastig, omdat het de vraag is van welke prognose men dient uit te gaan. Maar het laat wel duidelijk zien dat de toekomstige bevolkingsontwikkeling geen gegeven is. De verschillen tussen prognoses zijn illustratief voor de onzekerheid die nu eenmaal inherent aan prognoses is. Volgens de prognoses van vier verschillende instanties die in deze notitie zijn besproken, zou het inwonertal van Den Haag in 2025

liggen tussen 506 duizend en 523 duizend¹⁵. Maar de onzekerheid is nog groter dan deze bandbreedte, zoals de verschillende varianten van de prognoses die ook in deze notitie zijn besproken laten zien. Volgens de varianten zou het aantal inwoners in 2025 kunnen liggen tussen 460 duizend en 537 duizend inwoners. Van deze varianten is de laagste overigens geen reële, want die gaat ervan uit dat de woningvoorraad vanaf 2008 niet meer zou toenemen. Dit is een zuiver theoretische variant. Wanneer deze laatste zogenaamde nulvariant buiten beschouwing wordt gelaten, liggen de verschillende varianten tussen 503 duizend en 537 duizend inwoners.

Naast het vergelijken van deze prognoses en varianten kan de bandbreedte van de prognose ook nog op een andere manier worden bepaald. De bevolkingsomvang in 2025 is afhankelijk van twee veronderstellingen, namelijk van de omvang van de woningvoorraad en van de gemiddelde woningbezetting. Als wordt verondersteld dat de toekomstige woningvoorraad zal liggen tussen 252 duizend (zoals in de standaardvariant van de prognose van de gemeente Den Haag, waarbij na 2015 vrijwel geen nieuwbouw meer wordt verondersteld) en 268 duizend (zoals in de investeringsvariant van de prognose van Den Haag, uitgaande van forse nieuwbouw ook na 2015) en dat de gemiddelde woningbezetting zal liggen tussen 1,9 en 2,1, kan eenvoudig worden becijferd dat het aantal inwoners in 2025 zal liggen tussen 480 duizend en 563 duizend. Het lage aantal wordt bereikt als er weinig nieuwbouw plaatsvindt en de woningbezetting terugloopt, bijvoorbeeld doordat het aandeel eenpersoonshuishoudens groter wordt of doordat de gezinnen kleiner worden. Het hoge aantal wordt bereikt als de nieuwbouw ook op de langere termijn op peil blijft en de woningbezetting toeneemt, bijvoorbeeld doordat het aandeel eenpersoonshuishoudens terugloopt en er meer gezinnen met kinderen komen.

De vier prognoses die door de gemeente Den Haag, PBL/CBS, VROM/ABF en de provincie Zuid Holland zijn gemaakt, zijn gebaseerd op verschillende modellen met een verschillende mate van complexiteit. De complexiteit betreft vooral de modellering van huishoudensveranderingen en de relatie daarvan met verhuizingen. Het voordeel van het modelleren van huishoudensveranderingen is dat het een beter inzicht geeft in de effecten van demografisch gedrag, bijvoorbeeld veranderingen in verhuisgedrag en veranderingen in relatievorming. Ingewikkelde modellen leiden evenwel niet noodzakelijk tot betrouwbaardere prognoses dan eenvoudige modellen. De oorzaak hiervan is dat voor de toepassing van meer geavanceerde modellen veronderstellingen dienen te worden gemaakt over de toekomstige veranderingen in een groot aantal parameters die elk op zich onzeker zijn.

Of nu een eenvoudig of ingewikkeld model wordt gebruikt, uiteindelijk is de prognose van de toekomstige bevolkingsomvang afhankelijk van veronderstellingen over de toekomstige omvang van de woningvoorraad en over de gemiddelde woningbezetting. De huidige woningbezetting in Den Haag is 2,04. Als wordt verondersteld dat de woningbezetting daalt tot 1,9 en de woningvoorraad niet verandert, zal de bevolking met 5% teruglopen. Of anders geformuleerd: als de gemiddelde woningbezetting tot 1,9 daalt,

¹⁵ Wat de prognose van de gemeente Den Haag betreft, wordt bij deze vergelijking alleen de standaardvariant betrokken.

moet de woningvoorraad met ongeveer 5% groeien om de bevolkingsomvang constant te houden. Dat komt neer op zo'n 12 duizend woningen in Den Haag. Bij een gemiddelde woningbezetting van twee is de bevolkingsgroei (in absolute aantallen) twee keer zo groot als de toename van het aantal woningen.

Het effect van de veronderstelling over de gemiddelde woningbezetting is zo groot omdat het niet alleen de nieuwbouw betreft maar ook de bestaande woningen. Als de gemiddelde woningbezetting daalt van 2,0 naar 1,9 zijn er alleen al 12,5 duizend extra woningen nodig om het huidige aantal inwoners van Den Haag te kunnen huisvesten. Wil men het aantal inwoners met bijvoorbeeld 30 duizend laten toenemen, dan zijn er nog bijna 16 duizend woningen meer nodig om die extra inwoners te kunnen huisvesten. In totaal zijn er dan 28 duizend extra woningen nodig. Als daarentegen de gemiddelde woningbezetting niet daalt, zijn er 15 duizend extra woningen nodig om een bevolkingsgroei met 30 duizend te realiseren. Kortom, een daling van de woningbezetting van 2,0 naar 1,9 betekent dat bijna twee keer zoveel nieuwbouw nodig is om de bevolking met 30 duizend personen te laten groeien.

Bij de bespreking van de Structuurvisie Den Haag 2020 in de gemeenteraad is bepaald dat in 2012 zal worden gezien of vanuit het dan naar verwachting bereikte aantal inwoners van 505 duizend een doorgroei van de bevolking naar 515 duizend inwoners gewenst en reëel is. Om een groei van het aantal inwoners van Den Haag van de huidige 476 duizend tot 515 duizend inwoners in 2020 te realiseren zijn bijna 20 duizend extra woningen nodig, uitgaande van een gemiddelde woningbezetting van twee. Als de woningbezetting daalt van 2 naar 1,9 moet het aantal woningen met 33 duizend toenemen om uit te kunnen komen op 515 duizend inwoners. Bij deze berekeningen wordt geen rekening gehouden met mogelijke verschillen tussen de woningbezetting van nieuwe woningen en die van sloopwoningen. Wanneer nieuwbouwwoningen een grotere woningbezetting hebben dan sloopwoningen leidt dat tot een toename van de gemiddelde woningbezetting. Het omgekeerde geldt uiteraard ook.

Naast de veronderstelling over de toekomstige woningvoorraad is een cruciale veronderstelling dus die over de gemiddelde woningbezetting. Daarom is een goede onderbouwing van die prognose nodig, dat wil zeggen veronderstellingen over veranderingen in de huishoudenssamenstelling. Betekent dit dat de gemeente Den Haag voor het maken van een bevolkingsprognose ook een huishoudensprognosemodel zou moeten gaan toepassen? Niet noodzakelijk. Zoals al eerder is opgemerkt is een nadeel van een huishoudensprognosemodel de complexiteit. Het vraagt om veel veronderstellingen. Wel belangrijk is een goede onderbouwing van de veronderstelling over de gemiddelde woningbezetting. Die dient gebaseerd te zijn op aannamen over veranderingen in huishoudentypes en de grootte van huishoudens. Daarbij is het nuttig onderscheid te maken tussen stadsdelen, omdat er forse verschillen bestaan. Tevens is het van belang rekening te houden met verschillen in woningbezetting tussen nieuwbouw en bestaande woningen. Bij de prognose van de bevolking voor wijken en buurten door de gemeente Den Haag wordt inderdaad rekening gehouden met verschillen in de woningbezetting tussen woonmilieu. Alleen wordt bij de presentatie van de prognose niet

duidelijk gemaakt welk effect deze verschillen hebben op de gemiddelde woningbezetting voor geheel Den Haag.

De standaardvariant van de bevolkingsprognose van Den Haag kan voor de komende vijf jaar als een waarschijnlijke variant worden beschouwd, maar niet voor de langere termijn. Wat de woningbouw betreft gaat deze prognose uit van min of meer harde plannen voor nieuwbouw en sloop. En wat de gemiddelde woningbezetting betreft gaat de standaardvariant ervan uit dat die de komende jaren niet daalt. Dit lijkt een reële veronderstelling gezien de nieuwbouw in Vinex-lokaties. Ook de PEARL- en PRIMOS-prognose gaan ervan uit dat de woningbezetting in Den Haag de komende jaren nauwelijks verandert. Aangezien de standaardvariant alleen uitgaat van de nu bekende plannen, wordt er voor de langere termijn met aanzienlijk minder nieuwbouw rekening gehouden, niet omdat dit waarschijnlijk wordt geacht, maar omdat daar nu nog geen concrete plannen voor zijn uitgewerkt. De drie andere prognoses veronderstellen alle dat er ook op langere termijn nieuwbouw zal plaatsvinden.

Vanwege de onzekerheid over de toekomstige ontwikkeling in woningbouw en woningbezetting is het een goede zaak als prognosemakers het effect van veronderstellingen hierover zichtbaar maken. Daarom is het een goed initiatief van de gemeente Den Haag om niet alleen bestaande recente prognoses met elkaar te vergelijken maar ook om varianten door te (laten) rekenen met verschillende veronderstellingen. Het zou nuttig zijn dergelijke exercities aan te vullen met analyses die laten zien op welke wijze de gemiddelde woningbezetting in de toekomst kan veranderen, zodat het beter mogelijk wordt te beoordelen onder welke voorwaarden de veronderstelling dat de woningbezetting al dan niet verandert aannemelijk is. Voor een deel hangen veranderingen in de woningbezetting samen met gedragsveranderingen, voor een deel hangen ze samen met het nieuwbouwprogramma. Dit onderscheid is van belang omdat beleidsmakers zo inzicht kunnen krijgen in de mate waarin ze ontwikkelingen kunnen beïnvloeden (zoals het bouwprogramma) en veranderingen die ze niet (of hoogstens indirect) kunnen beïnvloeden (zoals gedragsveranderingen).