



WONINGEN VOOR KLEINE HUISHOUDENS

Inzicht in de karakteristieken, het gebruik en de spreiding van kleine flexwoningen en kleine permanente woningen in Nederland

Jolien Groot, Petra Visser, Femke Daalhuizen, Marieke van der Staak, Frans Schilder

29 oktober 2024

PBL

Colofon

Woningen voor kleine huishoudens

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2024
PBL-publicatienummer: 5296

Contact

Jolien.Groot@pbl.nl

Auteurs

Jolien Groot, Petra Visser, Femke Daalhuizen, Marieke van der Staak, Frans Schilder

Met dank aan

Hans van Amsterdam (PBL), Irena Itova (PBL), Bas van Bommel (PBL)
Annelies van der Nagel (Beyond Now)

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Groot, J. et al. (2024), Woningen voor kleine huishoudens: Inzicht in de karakteristieken, het gebruik en de spreiding van kleine flexwoningen en kleine permanente woningen in Nederland, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

BEVINDINGEN	4
Bevindingen: Woningen voor kleine huishoudens	5
VERDIEPING	10
1. Inleiding	11
2. Kleine woningen, HAT-woningen en flexwoningen	13
2.1 Wat zijn kleine woningen?	13
2.2 Tijdelijke woningen: geen nieuw fenomeen in het woonbeleid	14
2.3 Woningen voor een- en tweepersoonshuishoudens: geen nieuw fenomeen in het woonbeleid.....	15
2.4 Flexwoningen in het huidige woonbeleid	17
3. Karakteristieken van kleine woningen	21
3.1 De context: vraag en aanbod kleine woningen.....	21
3.2 Kenmerken van kleine woningen	24
3.3 Locaties van kleine woningen	26
4. Bewoners van kleine woningen	30
4.1 Bewonerskenmerken	30
4.2 Inkomen en sociaaleconomische positie	32
4.3 Woonduur en verhuizingen	34
4.4 Tevredenheid met woning en woonomgeving.....	37
4.5 Gewenst woonoppervlak en verhuisgeneigdheid	38
5. Conclusie en reflectie	41
5.1 Tijdelijk en klein wonen is niet nieuw.....	41
5.2 Wat betekent dit voor beleid?	42
Referenties	44
Bijlagen.....	47
Bijlage 1 Aandachtspunten bij de onderzoeksuitkomsten	47
Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording	48
Bijlage 3 Analysemethoden	51

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

Bevindingen:

Woningen voor kleine huishoudens

Inleiding

Nederland kampt met een groot tekort aan beschikbare en betaalbare woningen. Verschillende doelgroepen, waaronder starters op de woningmarkt, hebben moeite om een woning te vinden. Met name voor spoedzoekers, zoals pas gescheiden mensen, statushouders en mensen die een instelling verlaten, is het woningtekort problematisch. Zij hebben immers op korte termijn een woning nodig.

De Rijksoverheid ziet 'flexwoningen' als een van de oplossingen voor het woningtekort van dergelijke spoedzoekers en voert sinds 2019 een actief flexwoonbeleid om de bouw van tijdelijke woningen te bevorderen: de Stimuleringsaanpak Flexwonen. Flexwoningen zijn vaak zo gemaakt dat ze zijn te verplaatsen, of het zijn woningen die zijn gerealiseerd in tijdelijk daarvoor getransformeerd vastgoed. Ze zijn sneller te bouwen en neer te zetten dan permanente woningen. En ze zijn meestal klein, zodat ze betaalbaar zijn voor de doelgroepen die vooral bestaan uit een- of tweepersoonshuishoudens.

Terwijl flexwoningen een relatief nieuw fenomeen zijn, is beleid voor kleine, betaalbare woningen dat niet. Beleidsmakers zetten al jarenlang in op de bouw van kleine woningen voor een- en tweepersoonshuishoudens. Er zijn echter tot nu toe geen studies die zich specifiek op dit segment hebben gefocust, terwijl er mogelijk wel het een en ander worden geleerd van het woonbeleid uit het verleden voor het heden. In dit onderzoek vergelijken we flexwoningen daarom met de HAT-woningen uit de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw; HAT staat voor Huisvesting Alleenstaanden en Tweepersoonshuishoudens. Daarnaast vergelijken we flexwoningen met overige kleine woningen in Nederland. De HAT- en overige kleine woningen zijn weliswaar niet bedoeld als tijdelijke huisvesting, maar bedienen wel een vergelijkbare doelgroep met vergelijkbare woonwensen.

We geven in dit rapport allereerst inzicht in de voorraad, de kenmerken en de locatie van kleine woningen. Daarnaast kijken we naar het gebruik door en de tevredenheid van de bewoners. Deze specifieke focus op het segment kleinere woningen in Nederland hebben we nog niet eerder gezien in andere onderzoeken en we kunnen hier interessante vragen mee beantwoorden. Welke lessen zijn er te trekken voor het huidige (flex)woonbeleid? En in hoeverre is het creëren van kleine en flexwoningen een passende oplossing voor het woningtekort onder een- en tweepersoonshuishoudens?

Wat is een kleine woning?

In Nederland worden woningen van 50 vierkante meter en kleiner beschouwd als relatief klein. Momenteel maken deze woningen 5,9 procent van de totale woningvoorraad uit. In 2012 was dat 4,5 procent. Ter vergelijking: de gemiddelde woninggrootte bedraagt 120 vierkante meter (CBS Statline 2024). Gemiddeld heeft een Nederlander 53 vierkante meter woonoppervlakte per persoon, alleenwonenden hebben gemiddeld 87 vierkante meter tot hun beschikking (CBS 2018). Anno 2023 telde Nederland zo'n 482.000 kleine woningen (zie paragraaf 3.1 voor een uitgebreidere toelichting).

Wat zijn de verschillen tussen flex-, HAT- en overige kleine woningen?

Hoewel flex-, HAT- en overige kleine woningen vergelijkbare doelgroepen hebben, blijkt uit onze analyse dat ze niet dezelfde kenmerken hebben. Waar de meeste HAT- en overige kleine woningen tussen de 41 en 50 vierkante meter zijn, is het overgrote deel van de flexwoningen bijvoorbeeld beduidend kleiner. Dan hebben we het over minder dan 30 of zelfs 20 vierkante meter (zie paragraaf 3.2). Ook de locatie verschilt geregeld. Meer dan de helft van alle kleine woningen (55 procent) bevindt zich in zeer sterk verstedelijkte gebieden in Nederland, terwijl 3 procent van alle kleine woningen in niet-stedelijke gebieden terug te vinden is. Flexwoningen worden relatief vaak ook in weinig-verstedelijkt gebied gebouwd (zie paragraaf 3.3). De afstand tot voorzieningen is daardoor over het algemeen groter.

Niet alleen de flex-, HAT- en overige kleine woningen verschillen van elkaar. Flexwoningen verschillen ook onderling van elkaar. Dat geldt voor onder andere de omvang, de locatie, de exploitatietermijn en de eigendomssituatie (zie paragraaf 3.3). Van de nieuwe modulaire, verplaatsbare woningen is op dit moment bijvoorbeeld bijna de helft (zo'n 49 procent) in handen van een woningcorporatie. En flexwoningen in getransformeerd vastgoed zijn beduidend vaker in handen van een marktpartij (54 procent) dan van een woningcorporatie (17 procent).

Wie wonen er in kleine woningen?

Flex-, HAT- en overige kleine woningen zijn vooral gerealiseerd voor een- en tweepersoonshuishoudens. De bewoners van kleine woningen zijn over het algemeen vrij jong. Uitgaande van het totaal aantal kleine woningen is zo'n 45 procent jonger dan 30 jaar oud (zie paragraaf 4.1). Maar klein wonen is zeker niet alleen voorbehouden aan jongeren. Zo'n 40 procent van het totaal aantal kleine woningen wordt bewoond door mensen in de leeftijdscategorie 30-64 jaar en meer dan 10 procent van de bewoners is 65 jaar of ouder.

Wel zijn er grote verschillen tussen flex-, HAT- en overige kleine woningen. In flexwoningen wonen veel vaker jonge bewoners. Ruim 80 procent van de bewoners van flexwoningen is jonger dan 30 jaar. 65-plussers wonen er daarentegen nauwelijks (nog geen 1 procent).

Het is gezien de omvang van de woning en de relatief jonge leeftijd van de bewoners niet verwonderlijk dat een groot aandeel van de huishoudens in kleine woningen alleenstaand is (83 procent; zie paragraaf 4.1). Voor bewoners van kleine flexwoningen ligt dit aandeel nog hoger (91,7 procent). In kleine HAT-woningen en overige kleine woningen wonen relatief iets vaker tweepersoonshuishoudens. Deze woningen zijn gemiddeld ook groter dan kleine flexwoningen.

De bewoners van kleine woningen hebben relatief vaak weinig te besteden (zie paragraaf 4.2). Van alle Nederlanders heeft 20 procent minder dan 20.568 euro (laagste inkomenskintiel) te besteden. In HAT-woningen geldt dat voor 44 procent en in de overige kleine woningen voor 33 procent van de bewoners. Onder de bewoners van flexwoningen heeft 56 procent minder te besteden dan 20.568 euro.

Van het totaal aantal bewoners van HAT-woningen heeft 48 procent inkomen uit werk. In overige kleine woningen geldt dat voor 49 procent. De bewoners van flexwoningen hebben minder vaak inkomen uit werk: 40 procent. Zij ontvangen echter ook minder vaak een uitkering dan bewoners van HAT- en overige kleine woningen. Dat komt doordat de bewoners van flexwoningen vaker scholier/student zijn dan de bewoners van andere kleine woningen (zie paragraaf 4.2). Ter illustratie: 10 procent van de bewoners van HAT-woningen is scholier/student, 14 procent van de bewoners van overige kleine woningen en 33 procent van de bewoners van flexwoningen.

Hoe lang wonen mensen in een kleine woning?

Gemiddeld blijven Nederlanders ongeveer 9 jaar in een woning wonen (CBS in FD, 2024). Als ze verhuizen, is dat vaak gekoppeld aan grote levensgebeurtenissen. Denk daarbij aan het gaan volgen van een opleiding of vinden van een nieuwe baan, gaan samenwonen of scheiden. Maar mensen kunnen ook gaan verhuizen als er kinderen komen, of als ze minder mobiel worden.

In kleine woningen woont men doorgaans korter: de gemiddelde woontijd in kleine woningen is 5,6 jaar (zie paragraaf 4.3). In HAT-woningen woont men gemiddeld 6,8 jaar, in overige kleine woningen 5,4 en in flexwoningen 1,8 jaar. Daarbij dient wel de kanttekening geplaatst te worden dat de woontijd in de door ons geanalyseerde flexwoningen ook nog niet heel lang kan zijn, aangezien het flexwonen nog niet zo lang voorkomt: het is in circa. 2016 is geïntroduceerd als experiment en sinds 2019 terug te vinden in het woonbeleid.

De bewoners van kleine woningen verhuizen dus relatief snel. Zo'n 45 procent van de bewoners van HAT-woningen verhuist binnen 3 jaar naar een andere woning. Onder de bewoners van overige kleine woningen is dat zo'n 57 procent en van de flexwoningen is dat 77 procent. Het hoge aantal verhuizingen vanuit flexwoningen kan mede verklaard worden doordat verhuurders mensen tot 2024 met een tijdelijk huurcontract mochten huisvesten – mensen werden daardoor gedwongen eerder te verhuizen.

Het is overigens niet zo dat alle bewoners van kleine woningen sneller verhuizen dan de bewoners van grotere woningen. Met name in HAT-woningen blijven mensen relatief lang wonen. Zo'n 22,5 procent van de bewoners van deze woningen woont daar langer dan 10 jaar. Voor overige kleine woningen is dat zo'n 16 procent. In de flexwoningen woont nog niemand langer dan 10 jaar. Dat is ook niet mogelijk, aangezien deze woningen allemaal na 2019 gerealiseerd zijn. Waarom sommige mensen wel lang in een kleine woning blijven wonen, is op basis van onze analyse niet met zekerheid te zeggen. Het is mogelijk dat de bewoners tevreden zijn met hun woning, maar het kan ook zijn dat ze niet kunnen verhuizen omdat er geen passend alternatief is.

Voldoen kleine woningen aan de woonwens?

Over het algemeen heeft een woning van 50 vierkante meter niet de voorkeur van de meerderheid van de mensen die op zoek zijn naar een woning. Dat ze een dergelijke woning zoeken of erin wonen, is vaak omdat ze in hun zoekgebied en prijsklasse niets groters kunnen vinden. In het Woononderzoek Nederland (WoON) uit 1986-2012 is aan mensen die verhuisgeneigd zijn, gevraagd wat hun ideale woonomvang is. Bijna de helft van deze mensen gaf aan een woning tussen de 51 en 100 vierkante meter te zoeken. Zo'n 9 procent zoekt een woning van 50 vierkante meter of kleiner, en circa 2 procent wil wonen in een microwoning van minder dan 30 vierkante meter. In het WoON van 2018 bleek dat jonge alleenstaanden en ouderen het meest geneigd zijn om een kleinere woning te betrekken. Echter, ook deze doelgroep wil doorgaans het liefst een woning met een oppervlakte tussen de 51 en 100 vierkante meter.

Overwegingen

Het aantal kleine huishoudens dat betaalbare huisvesting zoekt is groot en zal de komende jaren verder groeien door een toename van het aantal alleenstaanden in Nederland. Aan beleidsmakers de taak om te zorgen voor voldoende betaalbare toekomstbestendige woningen voor deze kleine huishoudens. Zij zien in flexwoningen een belangrijke oplossingsrichting. Flexwoningen bieden volgens hen namelijk een flexibele schil die snel kan worden aangepast aan veranderende

behoefden. Niettemin is het voor beleidsmakers belangrijk om een weloverwogen keuze te maken over hoe de woningvoorraad wordt uitgebreid (zie ook Schilder et al. 2024).

Tijdelijke of permanente woningen bouwen?

Allereerst moeten beleidsmakers een keuze maken tussen flexwoningen en permanente woningen. Daarbij is het van belang dat zij het realiseren van flexwoningen niet als doel op zich zien, maar als onderdeel van het uitbreiden van de woningvoorraad. Het kan een weloverwogen keuze zijn om in te zetten op flexwonen (zie ook Groot et al. 2022). Bijvoorbeeld als een locatie niet permanent maar alleen tijdelijk beschikbaar is voor woningbouw of als de demografische ontwikkelingen tijdelijk voor een verhoogde woonvraag zorgen. Als de verhoogde woonvraag niet tijdelijk maar permanent is, blijven de extra woningen echter ook in de toekomst nodig. Als de flexwoning dan gesloopt of verplaatst wordt, zijn er weer te weinig woningen beschikbaar. Dit brengt onzekerheid met zich mee, waarop beleidsmakers tijdig moeten anticiperen. Permanente woningbouw biedt één- en tweepersoonshuishoudens daarentegen duurzamere woonopties.

Kleine of grotere woningen bouwen?

Het aantal een- en tweepersoonshuishoudens stijgt in Nederland sneller dan het aantal kleine woningen. Ter illustratie: waar het aantal kleine woningen in de periode 2012-2023 toenam met 149.000, nam alleen al de groep alleenstaanden toe met 504.000 (zie paragraaf 3.1). Hier is dus een potentiële mismatch. Kleine huishoudens hebben echter niet per se behoefte aan een kleine woning. Integendeel, uit onze analyse blijkt dat zij net als grotere huishoudens, het liefst op zo'n 51 tot 100 vierkante meter zouden wonen (zie paragraaf 4.5). Bewoners van kleine woningen zijn doorgaans ook minder tevreden met hun woning dan bewoners van grotere woningen. Dat ze een stuk sneller verhuizen dan gemiddeld draagt bij aan het beeld dat klein wonen meestal niet de voorkeur heeft. Iets ruimere woningen lijken dus langer in trek te blijven.

Bouwen op wat voor locaties?

De locatie van een woonproject is van grote invloed op het functioneren ervan. Eerdere ervaringen met HAT- en overige kleine woningen leren dat er verschillende problemen kunnen ontstaan wanneer een locatie niet voldoende aansluit bij de behoeften van de bewoners. Woningen op goed gelegen locaties zullen waarschijnlijk langer en met meer tevredenheid worden bewoond dan woningen op minder goed gelegen locaties.

Voor flexwoonprojecten worden tot nu toe vooral locaties gezocht die snel beschikbaar zijn. Met flexwoningen willen beleidsmakers immers op korte termijn het woningtekort inlopen. De beschikbaarheid van de locatie is dan belangrijker dan de bereikbaarheid ervan of de aanwezigheid van voorzieningen. Flexwoningen worden daardoor niet vanzelfsprekend op 'goede' locaties gerealiseerd (zie paragraaf 3.3), maar bijvoorbeeld op braakliggend terrein, in leegstaand vastgoed of op later te ontwikkelen bouwlocaties.

Tot slot

Het huidige kabinet stelt in het regeerprogramma 2024-2028 dat er per jaar structureel 100.000 woningen moeten worden bijgebouwd. Daarbij heeft het extra aandacht voor de huisvesting van kleine huishoudens. Wat voor soort woningen er bijgebouwd moet worden, is nog niet nader bepaald. Het vorige kabinet had het streven om jaarlijks 15.000 flexwoningen toe te voegen. Het is aan beleidsmakers om ervoor te zorgen dat woningzoekenden een passende woning kunnen vinden. Het realiseren van flexwoningen zou dus geen doel op zich moeten zijn. Of en waar in

Nederland flexwoningen wel een passende oplossing zijn, kan het best beoordeeld worden op gemeentelijk niveau (zie ook Schilder et al. 2024).

VERDIEPING

VERDIEPING

1. Inleiding

Aanleiding: flexwoningen, een nieuwe kleine woonvorm

Het Rijk ziet flexwoningen als belangrijke deeloplossing voor het woningtekort. Flexwoningen zijn woningen die bedoeld zijn als tijdelijke woonoplossing, hoofdzakelijk voor een- of tweepersoonshuishoudens. Het idee achter flexwonen is vooral om snel woonruimte te kunnen bieden aan mensen die moeite hebben om een betaalbare woning te vinden. Denk aan mensen die te weinig inschrijftijd hebben voor een sociale huurwoning, te weinig geld hebben voor een hypotheek, of gewoon snel een plek nodig hebben om te wonen terwijl er niet genoeg woningen beschikbaar zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor mensen die gaan scheiden, studenten, werkende jongeren, nieuwkomers in het land (zoals statushouders of arbeidsmigranten), of instellingverlaters die zelfstandig gaan wonen. Flexwoningen zijn daarom vaak niet al te groot; ze zijn doorgaans kleiner dan 50 vierkante meter.

In 2019 startte het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) met de Stimuleringsaanpak Flexwonen om de totstandkoming van tijdelijke en flexibele woningen te versnellen. In de daarna door het ministerie voor Volksgezondheid en ruimtelijke ordening (Vro) gesloten Woondeals van 2022 en 2023 staat de ambitie om jaarlijks 15.000 flexwoningen te realiseren, waarvan 37.500 tot en met 2024. In die Woondeals werken Rijk, provincies, gemeenten, marktpartijen en corporaties samen in 35 regio's. De Uitvoeringsorganisatie Versnelling Tijdelijke Huisvesting (UVTH) moest hen ondersteunen bij het op korte termijn vergroten van het flexwoningaanbod om zo het woningtekort te verlichten.

Het beleid gaat nu, vijf jaar later, een volgende fase in. Tegenwoordig worden flexwoonprojecten niet meer als experimentele pilots gezien, maar als een regulier onderdeel binnen de woningbouw. Demissionair minister Hugo de Jonge stelt in zijn laatste kamerbrief over dit onderwerp dat ingewikkelde vraagstukken rondom financiering en vergunningverlening inmiddels zijn weggewerkt en dat er voldoende kennis beschikbaar is voor gemeenten om met flexwonen aan de slag te gaan (BZK 2024). De actieve hulp die het ministerie van BZK de afgelopen jaren heeft aangeboden met de Uitvoeringsorganisatie Versnelling Tijdelijke Huisvesting (UVTH) wordt daarom sinds de zomer van 2024 anders vormgegeven, en gedeeltelijk opgenomen in de reguliere werkzaamheden van BZK en in samenwerking met RVO, Aedes en VNG.

Focus en doelstelling onderzoek

Terwijl flexwoningen een relatief nieuw fenomeen zijn, zijn kleine, betaalbare woningen dat niet. Beleidsmakers zetten al jaren in op de bouw van kleine woningen voor een- en tweepersoonshuishoudens. In de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw deden zij dat bijvoorbeeld via het HAT-beleid. HAT staat voor Huisvesting Alleenstaanden en Tweepersoonshuishoudens. Dergelijke woningen zijn – in tegenstelling tot flexwoningen – weliswaar niet bedoeld als tijdelijk onderkomen, maar bedienen wel een vergelijkbare doelgroep met vergelijkbare woonwensen. Mogelijk kan uit het verleden dus het een en ander geleerd worden voor het hedendaagse flexwoonbeleid. In dit onderzoek vergelijken we flexwoningen daarom met HAT- en andere kleine woningen.

Werkwijze

De analyse is gestructureerd aan de hand van twee deelvragen. Allereerst: in hoeverre is flexwonen als antwoord op de woningnood iets nieuws en wat kan het beleid leren uit het verleden? We willen inzicht verschaffen in de overeenkomsten tussen de woningnood en de behoefte aan betaalbare woningen voor een- en tweepersoonshuishoudens in het verleden en de huidige situatie op de woningmarkt. We bespreken naoorlogse noodwoningen en de HAT-woningen die in de jaren zeventig en tachtig als oplossing werden gezien. Daarnaast kijken we in gegevens over de huidige woningvoorraad tot in hoeverre we de HAT-woningen en flexwoningen kunnen identificeren en hoe ze zich tot elkaar verhouden wat betreft hun omvang en de locaties waarop ze zijn gerealiseerd.

De tweede deelvraag gaat over bewoners en doorstroming: welke groepen mensen bewonen kleine woningen en hoelang maken ze er gebruik van? En hoe verhoudt zich dit tot bewoners van flexwoningen? We onderzoeken welke groepen mensen gebruik maken van kleine en/of flexibele woningen, wat hun gemiddelde woontijd is en wat we kunnen achterhalen over hun woontevredenheid en verhuiscriteria. Door gegevens te koppelen en te vergelijken, proberen we te begrijpen hoe het gebruik van flexwonen afwijkt van het gebruik van andere kleine woningen zoals HAT-woningen, en hoe flexwonen hierop een aanvulling is. Een vergelijking met de HAT-woningen kan bovendien helpen met nadenken over hoe de toekomst van flexwonen eruit kan komen te zien.

Voor dit onderzoek zijn verschillende bronnen gebruikt om inzicht te krijgen in de voorraad kleine woningen en de voorraad tijdelijke flexibele woningen in Nederland. Om de voorraad kleine woningen te bepalen, zijn gegevens gebruikt van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Om informatie te vergaren over flexwoningen zijn databestanden geraadpleegd van de Uitvoeringsorganisatie Versnelling Tijdelijke Huisvesting (UVTH) en het Expertisecentrum Flexwonen. Daarnaast zijn bronnen uit het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB) van het CBS en het Woononderzoek Nederland (WoON) gebruikt om inzicht te krijgen in de achtergrondkenmerken en woonsituatie van bewoners van kleine en tijdelijke flexibele woningen. In bijlage 2 en 3 gaan we uitgebreid in op onze onderzoeksmethoden en verantwoording.

Leeswijzer

De rest van dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 leggen we uit wat we verstaan onder kleine woningen, HAT-woningen en flexwoningen en blikken we terug op eerdere perioden van woningnood, waarin ook tijdelijke en/of kleine huisvesting werd ingezet als oplossing voor de grote vraag van alleenstaanden en stellen naar betaalbare woningen. In hoofdstuk 3 vergelijken we de kenmerken van tijdelijke flexwoningen met die van kleine woningen in het algemeen en met de HAT-woningen in het bijzonder. Hoofdstuk 4 is gewijd aan de bewoners, waarbij we kijken naar aspecten zoals woontijd en woontevredenheid. In hoofdstuk 5 reflecteren we op de uitkomsten van het onderzoek en komen we terug op de hoofdvraag: hoe verhouden flexwoningen zich tot vergelijkbare permanente kleine woningen? Ook doen we enkele beleidssuggesties op basis van de bevindingen.

2. Kleine woningen, HAT-woningen en flexwoningen

In dit hoofdstuk kijken we naar verschillende soorten kleine woningen die geschikt worden geacht voor een- of tweepersoonshuishoudens. We gaan daarvoor eerst in op kleine woningen in het algemeen. Daarna blikken we terug op eerdere perioden van woningnood, waarin ook tijdelijke en/of kleine huisvesting werd ingezet als oplossing voor de grote vraag van alleenstaanden en stellen naar betaalbare woningen. Daarbij besteden we specifiek aandacht aan de naoorlogse noodwoningen en aan de HAT-woningen die in de jaren zeventig en tachtig als oplossing werden gezien. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk bespreken we de opkomst van het flexwonen in recent beleid.

2.1 Wat zijn kleine woningen?

We hebben het steeds over kleine woningen, maar wat is ‘klein’? In dit rapport beschouwen we woningen tot en met 50 vierkante meter als klein. Daarmee volgen we de categorisering van het CBS die woningen tot 50 vierkante meter bij de kleinste categorie indeelt.

Als we die oppervlakte vergelijken met die van andere woningen in Nederland blijkt 50 vierkante meter inderdaad aan de kleine kant te zijn: de gemiddelde woonoppervlakte van woningen in Nederland is circa 120 vierkante meter ([CBS-statline 2024](#)). Maar er zijn grote verschillen in die oppervlakte, mede afhankelijk van het bouwjaar, woningtype en de regio. Zo zijn appartementen in Amsterdam van na 2015 gemiddeld 49 vierkante meter, terwijl een Haagse gezinswoning gebouwd tussen 1965 en 1975 gemiddeld 179 vierkante meter groot is.

Gemiddeld heeft een Nederlander 53 vierkante meter woonoppervlakte tot zijn beschikking, maar ook hier zijn grote verschillen tussen leeftijden, regio's en typen huishouden (CBS 2018).

Alleenwonenden hebben daarbij, met gemiddeld 87 vierkante meter, de meeste woonoppervlakte per persoon tot hun beschikking. Er is ook een ondergrens: in het besluit bouwwerken leefomgeving is vastgelegd dat een nieuw te vormen zelfstandige woning ‘ten minste 10 m² aan niet-gemeenschappelijk verblijfsgebied’ moet hebben.

Internationale vergelijking

Wereldwijd zit Nederland met het gemiddelde van circa 120 vierkante meter per woning (CBS) in de middenmoot. Maar de verschillen tussen landen zijn groot. Wilson (2024) geeft, met veel voorbehouden van databeperkingen¹, een breed overzicht op basis van verschillende nationale registraties van de gemiddelde woningomvang in 24 landen. Daarin staat dat Hong Kong, India, Rusland en China de gemiddelden onder de 60 vierkante meter per woning liggen. Landen als Canada, de Verenigde Staten en Australië hebben dan weer gemiddelden rond de 200 vierkante meter.

In vergelijking met andere landen in Europa lijken Nederlanders relatief ruim behuist. Appolloni & D’Alessandro (2021) vergeleken de woningomvang van negen landen. Uit die vergelijking blijkt dat

¹ De registratie van woonoppervlakten tussen landen is niet gemakkelijk te vergelijken door verschillende (meet)normen en registratiemethoden. In sommige landen zijn registraties bovendien niet erg betrouwbaar.

de gemiddelde woonoppervlakte in Nederland met gemiddeld 106,7 vierkante meter per woning relatief hoog is. Die omvang is vergelijkbaar met Portugal (106,4 vierkante meter) en minder dan Denemarken (118,1 vierkante meter). De gemiddelde oppervlakte van woningen in Duitsland (84,3 vierkante meter) en Engeland (87 vierkante meter) is een stuk kleiner. Bovendien is er in Nederland relatief weinig sprake van *overcrowding*, wat wil zeggen dat het niet veel voorkomt dat er te weinig kamers zijn voor het aantal personen in het huishouden.²

2.2 Tijdelijke woningen: geen nieuw fenomeen in het woonbeleid

Flexwoningen zijn niet de eerste woningen in Nederland die zijn neergezet met de bedoeling een snelle en tijdelijke oplossing te bieden voor een woningnood. Na de Tweede Wereldoorlog boden noodwoningen bijvoorbeeld onderdak aan menig gezin. Er was destijds als gevolg van de oorlogsschade en de gestaakte woningbouw een woningtekort. Daarbij was er in Nederland een gebrek aan bouwmaterialen. Om toch snel woonruimte te kunnen bieden, werden destijds uit het buitenland noodwoningen geïmporteerd. Eind jaren veertig verzezen er in Nederland bijvoorbeeld tijdelijke prefab-woningen die geïmporteerd werden uit andere Europese landen. Ook werden zogenoemde duplexwoningen gebouwd.

Tijdelijke prefab-woningen

Net na de Tweede Wereldoorlog werd volop geëxperimenteerd met prefab-woningbouw. Er werden woningen geïmporteerd uit Finland, Zweden, Oostenrijk en Engeland. Het was de bedoeling dat deze woningen tijdelijk mee zouden gaan. Maar een aantal staat er nog steeds. Zo zijn de Oostenrijkse woningen in tientallen plaatsen nog terug te vinden, zoals in Vlissingen, Leeuwarden, Heerlen en Den Helder (zie o.a. Rondom Vandaag 2021). Altijd staan ze op ruime kavels met veel groen eromheen. Deze als noodoplossing bedoelde woningen waren blijkbaar van goede kwaliteit: van bijvoorbeeld de 800 Oostenrijkse noodwoningen die na de Tweede Wereldoorlog gebouwd zijn, wordt veruit het grootste deel vandaag de dag nog steeds bewoond (Van Dijk 2020).

Ook de Engelse Maycrete-woningen zijn nog steeds terug te vinden, hoewel de meeste zijn gesloopt. De Maycrete is een prefab-woningstype en er zijn circa 1000 van gebouwd (Platform 31 2013). De naam is een samenvoeging van de naam van de ontwerper, de Amerikaanse architect Bernard Maybeck, en het Engelse woord 'concrete'. Deze noodwoningen hadden een geschatte levensduur van maximaal 10 jaar na plaatsing. In diverse plaatsen zijn nog Maycrete-woningen te vinden. De meeste woningen zijn echter gesloopt tussen 1985 en 1989. Hiermee hadden de tijdelijke Maycrete-woningen een viermaal zo lange levensduur dan eerder geschat.

Tijdelijke duplexwoningen

Een andersoortige tijdelijke woonoplossing na de Tweede Wereldoorlog waren de duplexwoningen. Duplexwoningen zijn eengezinshuizen die zo zijn gebouwd dat twee gezinnen er zelfstandig kunnen wonen. Beide woningen hebben doorgaans een eigen ingang, keuken, badkamer en slaapkamers. Om snel duplexwoningen te realiseren, werden soms bestaande

² In de definitie van 'overcrowding' wordt rekening gehouden met de leeftijd van bewoners en hun onderlinge relaties. Het delen van een kamer door twee kinderen onder de twaalf wordt bijvoorbeeld niet als overcrowding gezien (OECD, z.j.)

eengezinshuizen van twee verdiepingen tijdelijk gesplitst in een boven- en benedenwoning of twee etagewoningen. Na het dempen van de woningnood zou de splitsing worden opgeheven en konden de huizen weer plaats bieden aan één gezin. In de naoorlogse jaren zijn er in heel Nederland duplexwoningen gebouwd en gerealiseerd (Zuithoff 2006). Het grootste deel van deze panden staat er nog steeds en wordt nog steeds door twee gezinnen bewoond (Zuithoff 2006). Van het oorspronkelijke plan om de woningsplitsing ongedaan te maken, is dus weinig terechtgekomen.

Van tijdelijke naar reguliere woningbouw

De snel gerealiseerde prefab- en duplexwoningen bleven nog lange tijd nodig. De Nederlandse bevolking groeide hard na de oorlog en de reguliere woningbouw bleef achter bij de vraag. In de jaren zestig keert het tij en wordt de reguliere woningproductie opgevoerd tot 100.000 per jaar. Dat aantal wordt gehaald mede dankzij hoogbouw en de massaproductie van portiekflats. Daarbij was extra aandacht voor de betaalbaarheid van woningen. De sociale huursector groeide dus snel (Blom et al. 2004). Vanaf de jaren zeventig kwam het accent sterker te liggen op de bouw van grotere eengezinswoningen met een hogere bouwkwaliteit.

2.3 Woningen voor een- en tweepersoonshuishoudens: geen nieuw fenomeen in het woonbeleid

In de jaren zeventig was de woningnood opnieuw hoog, maar dan vooral onder een- en tweepersoonshuishoudens. Met name startende jongeren en stellen zonder kinderen konden destijds moeilijk een passende woning vinden. Dat kwam doordat het beleid na de Tweede Wereldoorlog vooral had ingezet op het realiseren van gezinswoningen (Hüpscher 1989; Van der Windt 1981). Er werd destijds weinig geïnvesteerd in de realisatie van woonruimte voor een- of tweepersoonshuishoudens. Naast een tekort aan geschikte woningen werd het toen ontstane woningtekort ook veroorzaakt door een wijziging in het woonrecht: jongeren kregen in plaats van op hun 21e levensjaar al op hun 18e jaar recht op zelfstandige woonruimte (Van Veen 2007). De vraag naar één- en tweepersoonswoningen nam daardoor toe.

Huisvesting voor alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens in de jaren zeventig

Om deze woningnood aan te pakken schreef staatssecretaris van Volkshuisvesting Marcel van Dam in 1975 de Nota 'Huisvesting alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens'. In deze nota beschreef hij het plan om 110.000 zogenoemde HAT-wooneenheden te realiseren; woningen binnen een groter complex, die konden worden gebouwd met overheidssteun. Deze woningen moesten variëren in grootte en zelfstandige of gemeenschappelijke voorzieningen bieden. De nota van Van Dam voorzag in een subsidie die woningbouw voor alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens moest stimuleren. Ook door verbouw van bestaande panden kon met de HAT-regeling woonruimte gecreëerd worden voor alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens, bijvoorbeeld door het splitsen van woningen. Het doel van 110.000 is niet gehaald; tot 1985 zijn door heel Nederland ongeveer 77.000 HAT-woningen gebouwd (Van Veen 2007).

De HAT-woningen waren populair onder starters, vooral omdat ze voor hen betaalbaar waren, al dan niet met huurtoeslag. Maar ze kenden niet alleen voorstanders. De HAT-wooneenheden die geschikt waren voor tweepersoonshuishoudens stuitten op veel weerstand bij voornamelijk de

christelijke partijen die moeite hadden met het faciliteren van samenwoonvormen voor ongetrouwde mensen (Harmsma z.j.). Zij dachten dat door het concentreren van deze mensen in buurten en wijken gettovorming zou ontstaan (zie Van Rossum 1976). Uit meer progressieve hoek kwam ook kritiek: HAT-eenheden zouden onvoldoende flexibel zijn om te kunnen voldoen aan de diverse behoeften van de potentiële bewoners (zie bijvoorbeeld Greter 1987). In de jaren zeventig wonnen bijvoorbeeld woongemeenschappen aan populariteit, en waren er veel buitenlandse werknemers naar Nederland gekomen met verschillende behoeften en opvattingen over wonen.

Het einde van de HAT-subsidie en evaluaties van het HAT-beleid

Tussen 1976 en 1985 werden de meeste HAT-woningen gebouwd (ongeveer 77.000), daarna leek het animo wat af te nemen. De regeling voldeed niet meer aan de gestelde doelen, de beleidsprioriteiten veranderden en er was kritiek op de kwaliteit en locaties van de gebouwde HAT-woningen. Er waren daarnaast ook sociale problemen, zoals concentratie van kwetsbare groepen en een gebrek aan voorzieningen in sommige wijken waar HAT-woningen werden gebouwd. Vooral bij grootschalige projecten deden zich soms problemen voor. In 1995 werd de HAT-regeling definitief stopgezet.

Over het algemeen waren HAT-woningen populair bij een- en tweepersoonshuishoudens, maar niet alle HAT-projecten waren even succesvol te verhuren. In sommige HAT-complexen werden sociale problemen geconstateerd; er werd gesproken van: 'een minder goed tot slecht sociaal klimaat' (Hüpscher 1989: 61). Sommige complexen bezorgden de beheerders grote problemen omdat de exploitatie- en verhuurbaarheid tegenviel. De huurdergingspercentages en leegstandspercentages lagen hoger dan bij reguliere woningen. Deze complexen kampten dus met een relatief hoge mutatiegraad en een aanzienlijk aantal weigeringen bij het aanbieden van woningen (Hüpscher 1989).

De HAT-woningen waren voor een deel van de beoogde doelgroepen weliswaar betaalbaar, maar voor hen was de kwaliteit soms te laag en de oppervlakte te klein. Oftewel: deze woningen bleken te duur voor bewoners met weinig eisen, en te klein voor bewoners die ze konden betalen (Buijs 1991).

Vooral nieuwbouweenheden, eenkamereenheden op afgelegen locaties en eenheden met gedeelde voorzieningen werden relatief vaak afgewezen (Hüpscher 1989). De locatie bleek een aanzienlijke invloed te hebben op de verhuurbaarheid en het functioneren van de complexen. Op gewilde locaties, zoals in stadscentra van studentensteden, tilden bewoners minder zwaar aan de geringe oppervlakte van hun huisvesting dan in de buitenwijken (Buijs 1991). Dit geldt heden ten dage overigens nog steeds: mensen lijken eerder bereid in te leveren op de kwaliteit en oppervlakte van de woning dan op de locatie (Schilder & Buitelaar 2021; Husby & Schilder 2021).

Hüpscher (1989: 65) raadde aan om grote HAT-complexen leefbaarder te maken door ze minder anoniem vorm te geven en door eenheden samen te voegen; zo werden de woningen groter en de bewonerspopulatie kleiner. Ook zouden beheerders bij het toewijzen van woningen meer rekening kunnen houden met de bewonerssamenstelling en woonwensen. Om de verhuur- en exploitatieproblemen aan te pakken beval Hüpscher aan de woonlasten te verlagen en de prijs-kwaliteitverhouding te verbeteren, en in het geval van echt slechte projecten om sloop te overwegen. In de huidige discussie omtrent flexwonen komen vergelijkbare adviezen aan bod (zie ook Groot et al. 2022).

2.4 Flexwoningen in het huidige woonbeleid

Vandaag de dag kampt Nederland opnieuw met een woningtekort: veel mensen hebben moeite om een passende woning te vinden. De overheid ziet zogenoemde flexwoningen sinds 2019 officieel als een van de oplossingen voor de woningnood. Met de ‘Stimuleringsaanpak Flexwonen’ beoogde toenmalig minister van BZK, Kaja Ollongren, de totstandkoming van deze woningen op korte termijn te versnellen (BZK 2019). Flexwoningen kenmerken zich doordat ze worden gerealiseerd met een tijdelijke intentie. Bij aanvang van het flexwoonbeleid definieerde het ministerie van BZK flexwoningen als stapelbare, verplaatsbare, schakelbare, splitsbare of aanpasbare woningen met een tijdelijk karakter van locatie, woning of bewoning. Inmiddels is de focus van het ministerie versmald via ‘modulair en tijdelijk getransformeerd’ (BZK 2023) tot enkel ‘verplaatsbare woningen’ (BZK 2024).

Flexwoningen worden doorgaans gebouwd om groepen te huisvesten die lastig een (her)start kunnen maken op de woningmarkt. Denk aan studenten, jonge werkenden, gescheiden mensen of statushouders. Dit zijn over het algemeen mensen die alleen wonen, soms met zijn tweeën. De woningen zijn vaak modulair en verplaatsbaar, of worden gerealiseerd door transformatie in tijdelijk beschikbare panden. De variatie in flexwoningen is groot; ze komen in verschillende soorten en maten, maar meestal zijn het kleinere woningen. Dit maakt ze betaalbaar voor de doelgroep en rendabel voor de huisvesters (zie ook Groot et al. 2022). Kabinet-Rutte IV streefde ernaar om 15.000 flexwoningen per jaar te laten realiseren. Het huidige kabinet noemt geen streefaantallen, maar ziet flexwonen nog wel als een middel om het woningtekort versneld in te lopen.

Flexwoningen hebben volgens het Rijk, gemeenten en huisvesters een aantal voordelen (zie ook Groot et al. 2022). Met flexwoningen worden volgens hen twee vliegen in één klap geslagen: locaties die anders niet benut zouden kunnen worden, krijgen tijdelijk een nuttige functie én de woningvoorraad wordt tijdelijk vergroot. Daarnaast bieden flexwoningen de mogelijkheid om op korte termijn de woningvoorraad uit te breiden; flexwoningen kunnen doorgaans sneller worden gebouwd dan reguliere woningen, omdat ze grotendeels in de fabriek worden geproduceerd of worden gerealiseerd in bestaande gebouwen. Vanwege het tijdelijke karakter van flexwonen zijn de juridische procedures die doorlopen moeten worden om ze te kunnen realiseren bovendien doorgaans korter (zie ook Groot et al. 2022).

Wat verstaan we onder een ‘flexwoning’?

Er bestaat niet één duidelijke definitie van een flexwoning. Het ministerie van BZK heeft zelf sinds 2019 haar definitie een paar keer aangepast, en de afgelopen jaren is het begrip ‘flexwonen’ ook door anderen gebruikt voor vele verschillende woonvormen, zoals studentenhotels of kamerverhuur aan migranten. Hieronder definiëren we daarom wat we in dit rapport wel en niet als een flexwoning beschouwen.

In dit rapport verstaan we onder flexwoningen tijdelijk neergezette woningen (‘nieuw-flex’), of vastgoed dat is getransformeerd tot tijdelijke woningen (‘transformatie-flex’). Flexwoningen zijn volgens ons dus altijd bedoeld als tijdelijke aanvulling op de permanente woningvoorraad.

Aangezien niet altijd duidelijk is in hoeverre woningen van tijdelijke aard zijn, onderscheiden we ook nog een derde categorie: ‘semi-flex’-woningen (zie tabel 2.1).

Een permanente woning die onder tijdelijk contract wordt verhuurd, beschouwen we in deze studie dus niet als flexwoning. Zo’n woning voegt namelijk niet tijdelijk maar permanent iets toe aan de

woningvoorraad, en wordt alleen steeds door een andere gebruiker benut. Veel flexwoningen zijn ‘kleine woningen’ (50 vierkante meter of kleiner) en dat zijn dan ook de woningen die het onderwerp zijn van onze studie. Er zijn wel grotere flexwoningen, maar hun aantal is marginaal, en zij hebben ook niet de beoogde doelgroep van een- of tweepersoonshuishoudens.

Hoeveel flexwoningen zijn er?

Hoeveel flexwoningen er in Nederland zijn, is op dit moment alleen bij benadering vast te stellen; er is nog geen formele registratie. In de BAG kunnen gemeenten bijvoorbeeld niet aangeven of een gebouw van tijdelijke aard is. Het Expertisecentrum Flexwonen probeert sinds 2010 wel bij te houden hoeveel flexwoningen er gerealiseerd worden, maar hanteert daarbij een ruime definitie. Zij tellen veel meer woningen mee dan wij in deze studie doen. Denk daarbij aan vakantiewoningen, het tijdelijk verhuren van woonruimte in een permanent gebouw, studentenhotels, of projecten zonder duidelijke eindtermijn. Dit is begrijpelijk omdat de beleidsdefinitie van flexwoningen in de loop der jaren is verschoven (zie ook Schilder et al. 2024), maar de door het Expertisecentrum geïnventariseerde aantallen sluiten daardoor niet aan bij de huidige definitie van UVTH/BZK. UVTH/BZK probeert daarom zelf ook een lijst bij te houden met bij hen bekende flexwoonprojecten, maar erkent ook niet alles inzichtelijk te hebben. Er wordt nog gezocht naar manieren om dit te verbeteren.

Zelf hebben wij met behulp van de door het ministerie aangeleverde lijst, met flexwoonprojecten die ondersteuning hebben gehad vanuit de UVTH en/of van flexwoonprojecten die zijn aangemeld bij het Expertisecentrum Flexwonen, en webonderzoek naar flexwoningen (zie voor meer informatie over de samenstelling van onze dataset bijlagen 1, 2, en 3) circa 16.500 flexwoningen kunnen identificeren die aan onze definitie voldoen. Daarvan zijn er 14.000 relevant voor onze vervolganalyse. Dat zijn namelijk allemaal zelfstandige woningen met een eigen adres; het aantal adressen komt dus overeen met het aantal woningen. Deze woningen vallen onder de categorieën ‘nieuw-flex’, ‘transformatie-flex’ en ‘semi-flex’ (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1

Aantal geïnventariseerde flexwoonadressen naar type flexwoning, stand september 2023

Type flexwoning	Omschrijving	Aantal adressen
Nieuw-flex	Modulair, verplaatsbaar, tijdelijk, zelfstandige woonruimte met eigen adres	12.378
Transformatie-flex	Getransformeerd, tijdelijk, zelfstandige woonruimte met eigen adres	1.594
Semi-flex	Modulaire (verplaatsbare) of getransformeerde zelfstandige woonruimte met eigen adres, maar voor langer dan 30 jaar of zonder duidelijke tijdelijke bedoeling	437
Totaal		14.409

*Het aantal flexwoonadressen en aantal flexwoningen komt bij zelfstandige woonruimten 1-op-1 overeen. Dit is echter niet het geval bij onzelfstandige flexwoonadressen. Daar is het aantal onzelfstandige flexwoonkamers veel groter. Het gaat hierbij in veel gevallen om huisvesting van arbeidsmigranten en statushouders die op basis van logies een tijdelijke onzelfstandige flexwoning bewonen en delen met anderen.

**Van woningen die niet in onze flexwoningdefinitie vallen hebben we geen uitsplitsing naar adressen gemaakt.

Bron: PBL, bewerking van cijfers MinBZK/UVTH en Expertisecentrum Flexwonen.

De circa 2.500 onzelfstandige³ flexwoningen die zijn verdeeld over 633 adressen (categorie 3) laten we verder buiten beschouwing. Van onzelfstandige woningen kan namelijk moeilijk worden vastgesteld of de bewoners meer of minder dan 50 vierkante meter tot hun beschikking hebben.

Verdere analyse

Met onze methode hebben we niet alle flexwoonadressen in beeld kunnen brengen. We hebben enkel kunnen controleren of de door het ministerie aangereikte adressen conform onze definitie inderdaad flexwoningen zijn. We hebben dus geen zicht op het actuele totaal aantal flexwoningen in Nederland, maar enkel op hoeveel flexwoningen op het moment van het onderzoek minimaal in Nederland aanwezig waren. Dat is voor het vervolg van dit onderzoek geen probleem, aangezien ons streven niet is om tot een totaaloverzicht van het aantal flexwoningen te komen; we willen enkel de karakteristieken en bewoning van flexwoningen met HAT- en andere kleine woningen vergelijken, om zo lessen voor toekomstig beleid te kunnen trekken. Dat kan ook op basis van de door ons gevonden flexwoningen.

De 14.000 door ons in beeld gebrachte flexwoningen komen voor in heel Nederland (zie figuur 2.1), maar zijn vooral te vinden in en bij de grote steden. Op de kaart is ook te zien of de flexwoonprojecten binnen of buiten de woonkern liggen. Om meer zicht te krijgen op de karakteristieken en bewoning van deze flexwoningen, moesten de door ons gevonden flexwoningen eerst aan de 'Basisadministratie Adressen en Gebouwen' (BAG) gekoppeld worden. Bij die koppeling vielen 2.000 adressen af. Deze flexwoningen bestonden bijvoorbeeld op de peildatum niet (meer), omdat ze inmiddels gesloopt of verplaatst waren. Voor de 12.000 overgebleven adressen hebben we de kenmerken in beeld kunnen brengen (zie hoofdstuk 3). Om ook wat over de bewoning te kunnen zeggen, hebben we deze woningen vervolgens aan de 'Basisregistratie Personen' (BRP) gekoppeld. Toen bleven er zo'n 8.000 adressen over waarop informatie over de bewoners beschikbaar was. Deze huishoudens hebben we geanalyseerd op bewonerskenmerken en verhuisgedrag (zie hoofdstuk 4).

Flexwoningen als corporatiestrategie

In het voorjaar van 2023 heeft het PBL een enquête uitgezet onder corporaties, om te vragen hoe het animo onder hen is om flexwoningen te verhuren. Van de 269 door Aedes verstrekte contactgegevens en aangeschreven corporaties hebben er 119 gereageerd (42 procent van alle corporaties in Nederland). Met de reacties op deze enquête hebben we zicht gekregen op de ambities en ervaringen van woningcorporaties met flexwoningen nu en in de nabije toekomst. In totaal gaven de 119 deelnemende woningcorporaties aan dat ze momenteel 102 flexwoonprojecten in gebruik hebben en 18 in gebruik hebben gehad. In de toekomst hopen de deelnemende corporaties ongeveer 20.000 flexwoningen te realiseren tot en met 2025.

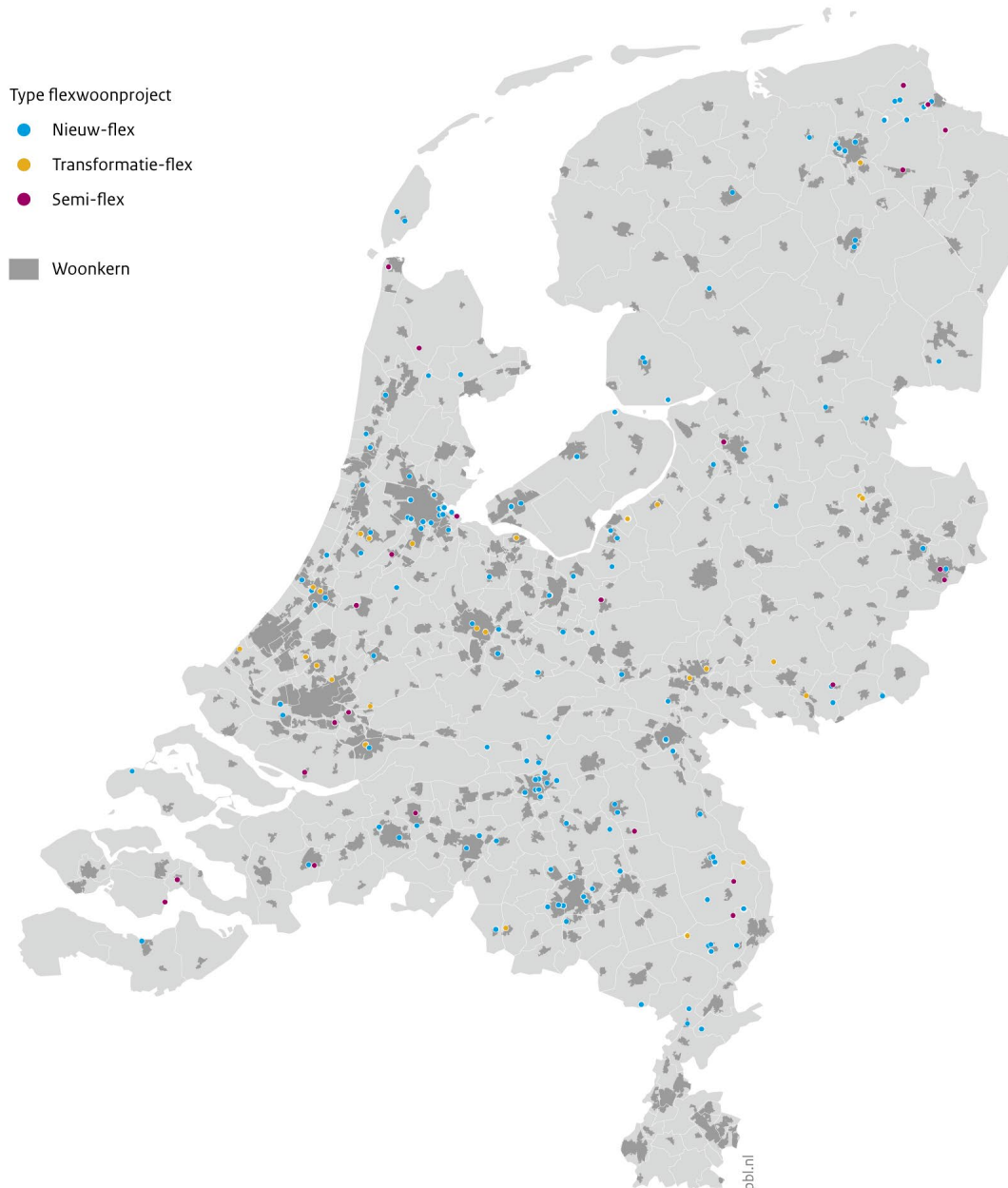
Corporaties gaven aan vooral geïnteresseerd te zijn in het bouwen van flexwoningen omdat het een potentieel hoge realisatiesnelheid biedt. Ook zien ze mogelijkheden om flexwoningen in te zetten op 'wachtende' gebiedsontwikkelingslocaties, waar gronden die niet voor wonen bestemd zijn benut kunnen worden. Ook wordt (financiële) steun van de Rijksoverheid gezien als een belangrijke motivator voor het ontwikkelen van flexwoningen. De strategie om met flexwoningen een flexibele schil rondom permanente woningbouw te creëren wordt wisselend beoordeeld: sommige corporaties vinden dit interessant, andere juist totaal niet. Ten slotte wordt het minder milieubelastend fabrieksmatig bouwen ook genoemd als een voordeel van flexwonen.

³ Onzelfstandige woningen zijn woningen zonder eigen toegang of met gedeelde keuken, toilet of wasgelegenheid.

Het overgrote deel van de corporaties (70 procent) richt zich bij de realisatie van flexwoningen op een- en tweepersoonshuishoudens. Zo'n 30 procent geeft aan ook ruimte te willen bieden aan meerpersoonshuishoudens. Ze focussen op het huisvesten van jongeren, reguliere woningzoekenden en statushouders. En in mindere mate worden flexwoningen verhuurd aan mensen die uit de maatschappelijke opvang komen, studenten, arbeidsmigranten en ouderen.

Figuur 2.1

Locatie van geïnventariseerde flexwoonprojecten, 2023



Bron: BAG (1 november 2023), MinBZK/UVTH, Expertisecentrum Flexwonen; bewerking PBL

3. Karakteristieken van kleine woningen

In dit hoofdstuk gaan we in op de kenmerken van kleine woningen en de locaties waar ze liggen. We maken daarbij onderscheid tussen de kleine woningen uit de HAT-periode, kleine tijdelijke flexwoningen en overige kleine woningen. We schetsen eerst de context waarin kleine woningen gebouwd worden. Dat doen we door de ontwikkeling van de vraag naar en het totale aanbod van kleine woningen in Nederland in beeld te brengen. Daarna vergelijken we de omvang, eigendomsvorm en locaties van Flex-, HAT- en overige kleine woningen.

3.1 De context: vraag en aanbod kleine woningen

Vanaf de jaren zeventig groeide de vraag naar betaalbare woningen voor een- en tweepersoonshuishoudens. Dat had twee belangrijke oorzaken (zie hoofdstuk 2). Allereerst werd na de Tweede Wereldoorlog vooral ingezet op het snel bijbouwen van eengezinswoningen. Voor de woonbehoefte van een- en tweepersoonshuishoudens was destijds minder aandacht. Daarnaast veranderde destijds het woonrecht van jongeren. Zij kregen in plaats van op hun 21^e levensjaar al op hun 18^e levensjaar recht op zelfstandige woonruimte. Van Dam zette in die jaren '70 van de vorige eeuw de huisvesting voor een- en tweepersoonshuishoudens op de agenda en stimuleerde met het HAT-beleid de bouw van tienduizenden kleine woningen (zie hoofdstuk 2). Sindsdien is er zowel bestuurlijk als demografisch veel veranderd.

Steeds meer kleine huishoudens en meer kleine woningen

De verdergaande individualisering heeft geleid tot een verdere huishoudensverduunning en toename van het aantal eenpersoonshuishoudens. Ter illustratie schetsen we de ontwikkeling in eenpersoonshuishoudens. Eind jaren negentig waren er ongeveer 2,3 miljoen (33 procent) alleenstaande huishoudens. Inmiddels zijn dat er meer dan 3,2 miljoen (39 procent). In de steden liggen deze percentages hoger. In Amsterdam en Utrecht is respectievelijk 55 en 52 procent van alle huishoudens alleenstaand. Onder die eenpersoonshuishoudens bevinden zich niet alleen jongvolwassenen, maar mensen van alle leeftijden. Naar verwachting zal het aantal alleenstaanden nog verder toenemen naar 3,9 miljoen in 2050 (42 procent) (CBS 2023a, 2023b).

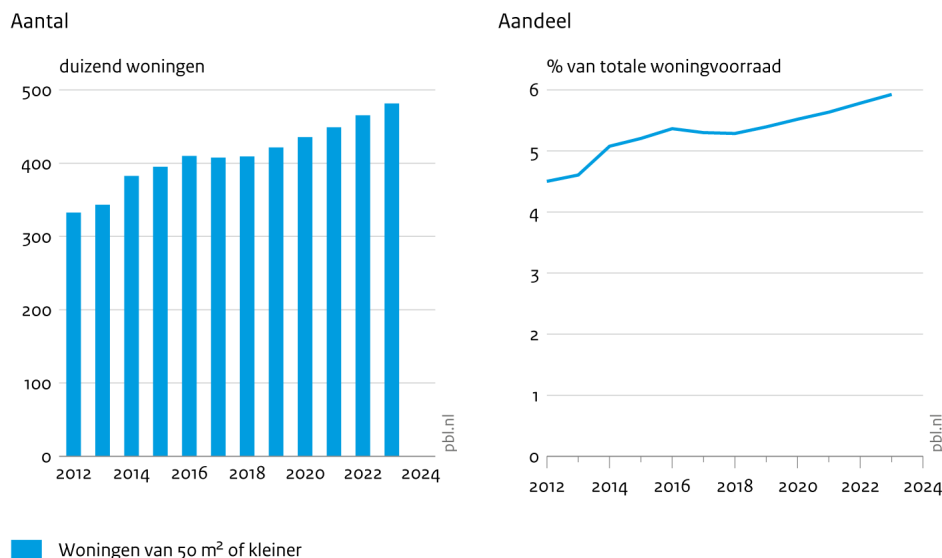
In de afgelopen decennia zijn er al woningen gebouwd die mogelijk geschikt zijn voor kleine huishoudens. Kleine woningen maken een klein, maar groeiend deel uit van de totale woningvoorraad in Nederland. Anno 2023 telt Nederland 482.000 woningen⁴ van minder dan 50 vierkante meter, ten opzichte van in totaal ruim 8,1 miljoen woningen. In 2012 stonden er 333.000 kleine woningen in Nederland, wat betekent dat deze voorraad in de afgelopen 11 jaar met 149.000

⁴ Op peildatum 30-12-2022 onderscheiden we 412.650 huishoudens die in woningen van 50 vierkante meter of kleiner wonen. Volgens de BAG zijn er in 2022 465.000 woningen van 50 vierkante meter of kleiner in Nederland. Dit verschil van circa 53.000 woningen is deels te verklaren door (frictie/mutatatie-)leegstand, maar voor het grootste deel doordat registraties als de BAG en BRP nooit 100 procent kloppen en daarmee in de koppeling tussen bestanden doorgaans een percentage verloren gaat.

woningen is toegenomen. In diezelfde periode zijn er ook verhoudingsgewijs meer kleine woningen bijgebouwd. In 2012 bestond 4,5 procent van de woningvoorraad uit kleine woningen en in 2023 is dit 5,9 procent (zie figuur 3.1). Zowel het aantal als aandeel kleine woningen in Nederland is dus toegenomen.

Figuur 3.1

Aantal en aandeel kleine woningen



■ Woningen van 50 m² of kleiner

Bron: BAG-bewerking ABF (SYSWOV)

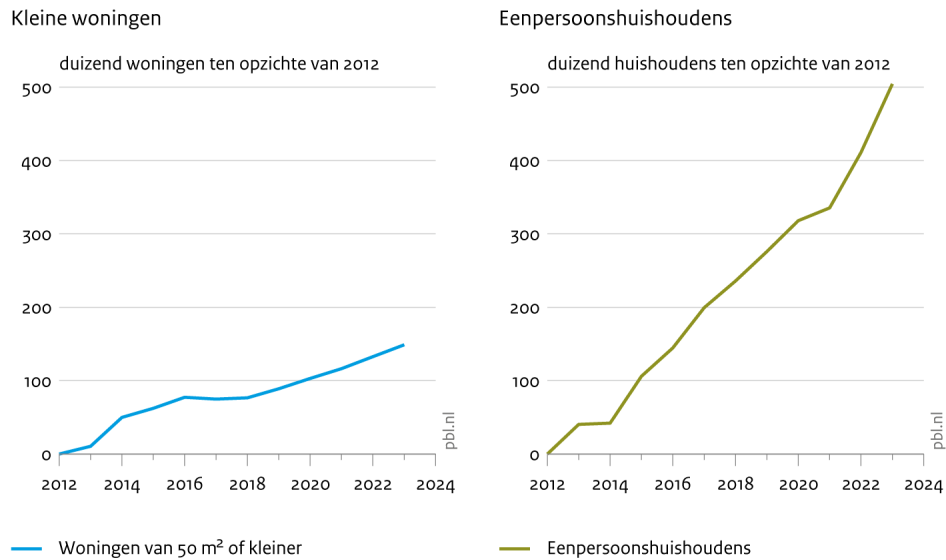
Uit recent onderzoek van Cobouw (2024) blijkt dat het gemiddelde woonoppervlak van nieuwbouwwoningen de afgelopen jaren aanzienlijk is afgenomen. Financieel gezien zijn kleinere woningen voordeliger voor woningcorporaties, die hogere huuropbrengsten per vierkante meter opleveren en lagere investeringskosten vergen door hoge grondprijzen. De branchevereniging Aedes benadrukt dat kleinere woningen de voorkeur hebben vanwege de lagere bouwkosten en efficiëntere ruimtebenutting.

Niet alle kleine huishoudens willen klein wonen

Het aanbod aan kleine woningen lijkt de potentiële vraag niet bij te houden. De toename in het aantal alleenstaanden is in de afgelopen elf jaar ruim drie keer zo groot geweest als de toename in het aantal kleine woningen. Tussen 2012 en 2023 werden – zoals hierboven toegelicht – 149.000 extra kleine woningen gerealiseerd, terwijl het aantal alleenstaande huishoudens in diezelfde periode met 504.000 toenam. Niet alle alleenstaande huishoudens wonen dus in een kleine woning. Ter illustratie: in 2023 bestond 39 procent van alle huishoudens in Nederland uit één persoon, terwijl destijds maar zo'n 6 procent van de woningen 50 vierkante meter of kleiner was (figuur 3.2). Daar kunnen uiteenlopende persoonlijke redenen voor zijn. Veel mensen sorteren bijvoorbeeld met hun woningkeuze al voor op veranderende huishoudenssamenstellingen in de toekomst.

Figuur 3.2

Verandering aantal kleine woningen en eenpersoonshuishoudens ten opzichte van 2012



Bron: BAG-bewerking ABF (SYSWOV), CBS

De vraag naar kleine woningen (van minder dan 50 of 40 vierkante meter) is volgens het landelijke woningbehoefteonderzoek Nederland (WoON) overigens überhaupt al jarenlang gering. Kleinegris (2017), die de woonwensen van jonge alleenstaanden in de vier grote steden bestudeerde, concludeert dat het aanbod van kleine studio's/appartementen in de stad (veelal kleiner dan 50 vierkante meter) niet voldoet aan de wens ten aanzien van grootte en aantal kamers. Dat mensen toch kiezen voor deze kleinere wooneenheden komt door de locatie en de prijs (Kleinegris 2017). Uit regionaal woningbehoefteonderzoek van de Metropool Regio Amsterdam (MRA 2020) bleek dat het grootste deel van de verhuisgeneigde doorstromers een woning zoekt met een oppervlakte tussen de 60 en 80 vierkante meter (25 procent van de verhuisgeneigden) of met een oppervlakte tussen de 80 en 100 vierkante meter (25 procent). De vraag naar kleine woningen met een oppervlakte tot 40 vierkante meter bleek zeer beperkt (3 procent).

Uit onderzoek van CHOICE Insights & Strategy uit 2016 in opdracht van ontwikkelaar BPD kwam naar voren dat alleenstaanden het liefst minimaal circa 60 vierkante meter tot hun beschikking hebben (Buys & Hu 2018). In dat onderzoek werden appartementen van tussen de 30 en 50 vierkante meter al snel afgewezen door de respondenten. Uiteraard is bij *stated-preference* onderzoek naar woningen altijd de kanttekening dat mensen bij het afwegen van locatie en prijs misschien wel andere keuzes maken, maar in de basis maakt het wel duidelijk dat een kleinere woning op zich door de meeste mensen minder aantrekkelijk wordt gevonden. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat uit het WoON blijkt dat de woonvoorkeuren van een- en tweepersoonshuishoudens onderling erg kunnen verschillen. Starters hebben bijvoorbeeld andere behoeften dan ouderen of paren zonder kinderen.

Kleine woningen in steden

Vooral in de grote en middelgrote steden is het aantal en aandeel kleine woningen groot. Dat hangt samen met de grootste gebruikersgroep van kleine woningen: jonge mensen (tot 30 jaar) zonder kinderen. Deze groep heeft relatief vaak behoefte aan betaalbare huisvesting tegen zo laag mogelijke kosten (Musterd et al. 2019). Met flexibele arbeidscontracten en een leefpatroon dat hen minder bindt aan een specifieke locatie is deze groep jonge huishoudens het meest dynamisch op

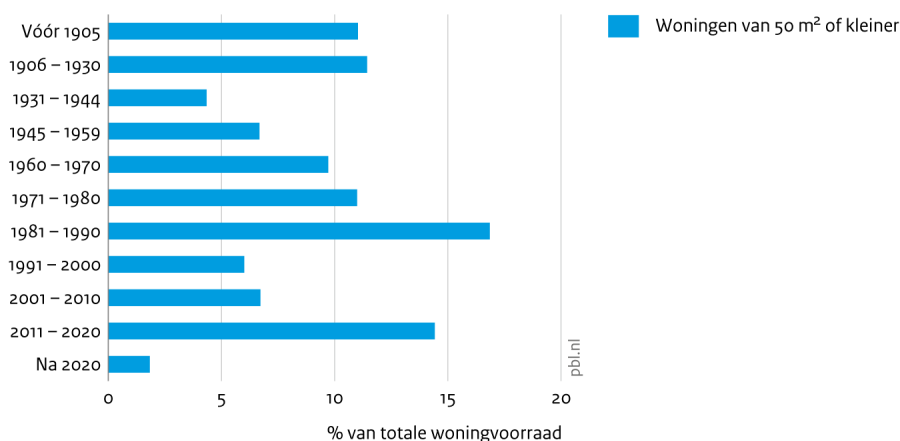
de woningmarkt. Door hun behoefte aan een woonmilieu met hoog voorzieningenniveau gaat de voorkeur van alleenstaande jonge huishoudens veelal uit naar woonruimte in of nabij de binnenstad of kern van een dorp (Lennartz et al. 2016). In sommige buurten in grote steden vestigen zich zelfs bijna uitsluitend één- en tweepersoonshuishoudens (Musterd et al. 2019).

3.2 Kenmerken van kleine woningen

Van de 482.000 kleine woningen die er in Nederland staan (peiljaar 2023), is meer dan een kwart gerealiseerd tussen 1971 en 1990 (zie figuur 3.3). Dit is deels het resultaat van de impuls van het HAT-beleid. Met de bijbehorende subsidie zijn vooral tussen 1975 en 1985 veel woningen tot stand gebracht. Er staan ook nog relatief veel kleine woningen die in de vooroorlogse perioden zijn gebouwd. Tijdens en direct na de oorlog zijn er juist betrekkelijk weinig kleine woningen gebouwd. Dat is niet verassend: tijdens de oorlog werd er weinig gebouwd en in de naoorlogse periode (1945-1959) werd er voorrang gegeven aan het realiseren van huisvesting voor gezinnen (zie hoofdstuk 2).

Figuur 3.3

Verdeling kleine woningen naar bouwperiode, 2023



Bron: BAG-bewerking ABF (SYSWOV)

**Let op: de perioden na 1960 zijn onderling vergelijkbaar; de perioden voor, tijdens en na de oorlog niet.*

Rond de millenniumwisseling stimuleerde de overheid meer marktwerking in de woningbouw. De nieuwbouwproductie en in het bijzonder de productie van kleine woningen viel tussen 1991 en 2010 terug. Dat had twee redenen. Allereerst was er sprake van economische tegenslag. Daarnaast werd in die periode hoofdzakelijk uitvoering gegeven aan het Vinex-beleid wat uiteindelijk voornamelijk resulteerde in grotere eengezinswoningen (zie Lennartz & De Vries 2024). Na 2011 werden er weer meer kleine woningen gebouwd (zie figuur 3.3). Kleine tijdelijke flexwoningen zijn niet apart bijgehouden en vallen hier ook onder.

Woningen van kleiner dan 20 vierkante meter zijn uitzonderlijk

Meer dan 50 procent van de woningen in het segment onder de 50 vierkante meter is groter dan 40 vierkante meter en circa 4 procent is kleiner dan 20 vierkante meter (tabel 3.1). Zo'n 17.500 bewoonde kleine woningen zijn kleiner dan of gelijk aan 20 vierkante meter in Nederland. Dat is zo'n 0,2 procent van de in totaal circa 8.750.000 woningen in Nederland.

Tabel 3.1

Aantal bewoonde kleine woningen naar grootte in Nederland op 30-12-2022

VBO gebruiks-oppervlakte*	Flexwoningen	HAT-woningen**	Overige kleine woningen	Totaal kleine woningen
<=20m ²	3.473 (43,2%)	1.195 (1,6%)	12.877 (3,9%)	17.545 (4,3%)
21-30m ²	3.092 (38,5%)	10.119 (13,5%)	66.890 (20,3%)	80.101 (19,4%)
31-40m ²	972 (12,%)	20.721 (27,%)	79.856 (24,2%)	101.549(24,6%)
41-50m ²	500 (6,2%)	43.167 (57,4%)	169.788 (51,4%)	213.455 (51,7%)
Totaal	8.037 (100%)	75.202 (100%)	329.411 (100%)	412.650 (100%)

*Het VBO gebruiksoppervlak in de BAG laat voor transformatie flexwoningen regelmatig afwijkende oppervlaktes zien waarbij waarschijnlijk het oorspronkelijke pandoppervlak is ingevuld in plaats van het nieuwe VBO-oppervlak.

**Hat-woningen zijn geïdentificeerd in de BAG als woningen voor een- en tweepersoonshuishoudens met een woonoppervlak van 50 vierkante meter of minder gebouwd tussen 1975 en 1985.

Bron: CBS Microdata BAG/BRP-bewerking PBL

De gebouwde HAT-woningen voor een- of tweepersoonshuishoudens zijn over het algemeen ruimer dan 40 vierkante meter. Bijna 60 procent van de kleine HAT-woningen heeft een gebruiksoppervlakte tussen de 41 en 50 vierkante meter. De verdeling lijkt hier niet erg af te wijken van de gemiddelde afmetingen van alle kleine woningen in Nederland (zie tabel 3.1). HAT-bewoners hebben gemiddeld 14 vierkante meter meer gebruiksoppervlak dan bewoners van kleine flexwoningen en nagenoeg evenveel ruimte als bewoners van overige kleine niet-flexwoningen.

De flexwoningen zijn kleiner dan de gemiddelde HAT- en andere kleine woningen (zie tabel 3.1). Relatief weinig kleine flexwoningen hebben een gebruiksoppervlak tussen de 41 en 50 vierkante meter (6,2 procent). Tegelijkertijd heeft 43,2 procent van de kleine flexwoningen minder dan 20 vierkante meter gebruiksoppervlakte. Bewoners van kleine flexwoningen hebben gemiddeld 13 vierkante meter minder gebruiksoppervlak dan de bewoners van kleine niet-flexwoningen.

Kleine woningen zijn vaak voor de verhuur

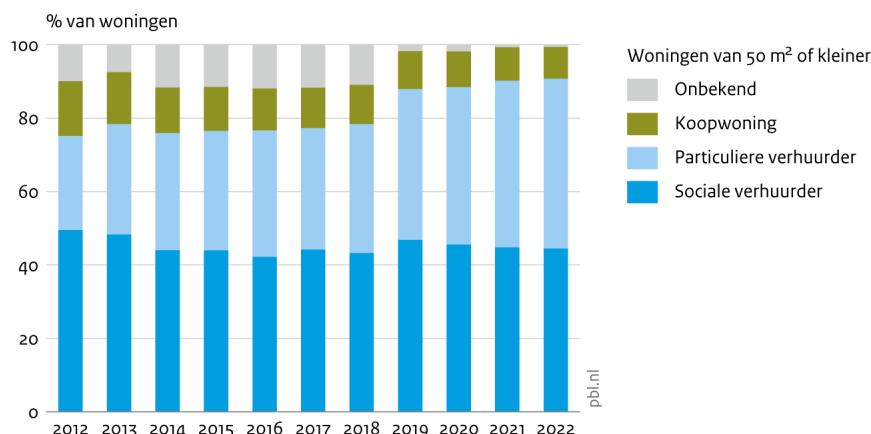
De meeste kleine woningen zijn huurwoningen en dan voornamelijk huurappartementen (zie figuur 3.4). Van alle kleine woningen is het grootste deel in het bezit van sociale verhuurders (46,2 procent) en van particuliere verhuurders (43,8 procent). Een gering aandeel (9,8 procent) betreft een kleine koopwoning. In de afgelopen jaren zijn er relatief veel door particulier verhuurde kleine woningen bijgekomen (zie figuur 3.4). De toename in de periode 2018-2022 betrof 49,8 procent tegenover 6,8 procent in de sociale huursector. Het aantal kleine woningen in de koopsector nam in dezelfde periode af met 7,8 procent.

Ook HAT- en flexwoningen zijn doorgaans huurwoningen. Zij zijn vaker in het bezit van een woningcorporatie dan overige kleine woningen. Ter illustratie: ruim twee derde van de HAT-woningen is in het bezit van een woningcorporatie, 23,3 procent wordt anders verhuurd en 7,9 procent zijn koopwoningen. De eigendomssituatie van de door ons geïdentificeerde flexwoningen varieert. Van de typologie 'nieuw-flex' (modulair/verplaatsbare woningen) is bijna de helft in eigendom van een woningcorporatie, en één derde in eigendom van een marktpartij.

Het resterende deel is in gedeeld eigenaarschap ontwikkeld door een gemeente, woningcorporatie en marktpartij of door een werkgever en/of uitzendorganisatie. Deze verdeling is anders voor 'transformatie-flexwoningen'. Daar is meer dan de helft (54 procent) in eigendom van marktpartijen, 17 procent in handen van een woningcorporatie en 17,5 procent in gecombineerd eigenschap

Figuur 3.4

Verdeling kleine woningen naar eigendom



Bron: BAG-bewerking ABF (SYSWOV)

Het is niet verwonderlijk dat met name woningcorporaties kleine woningen verhuren. Dat komt hoofdzakelijk door de betrekkelijk lage huur die voor kleine woningen gevraagd kan worden. Bij flexwoningen speelt daarnaast het financiële risico van tijdelijke exploitatie mee. Subsiëring en een goede samenwerking met de gemeente kunnen helpen om wat van dergelijke financiële zorgen weg te nemen (zie ook Groot et al. 2022).

3.3 Locaties van kleine woningen

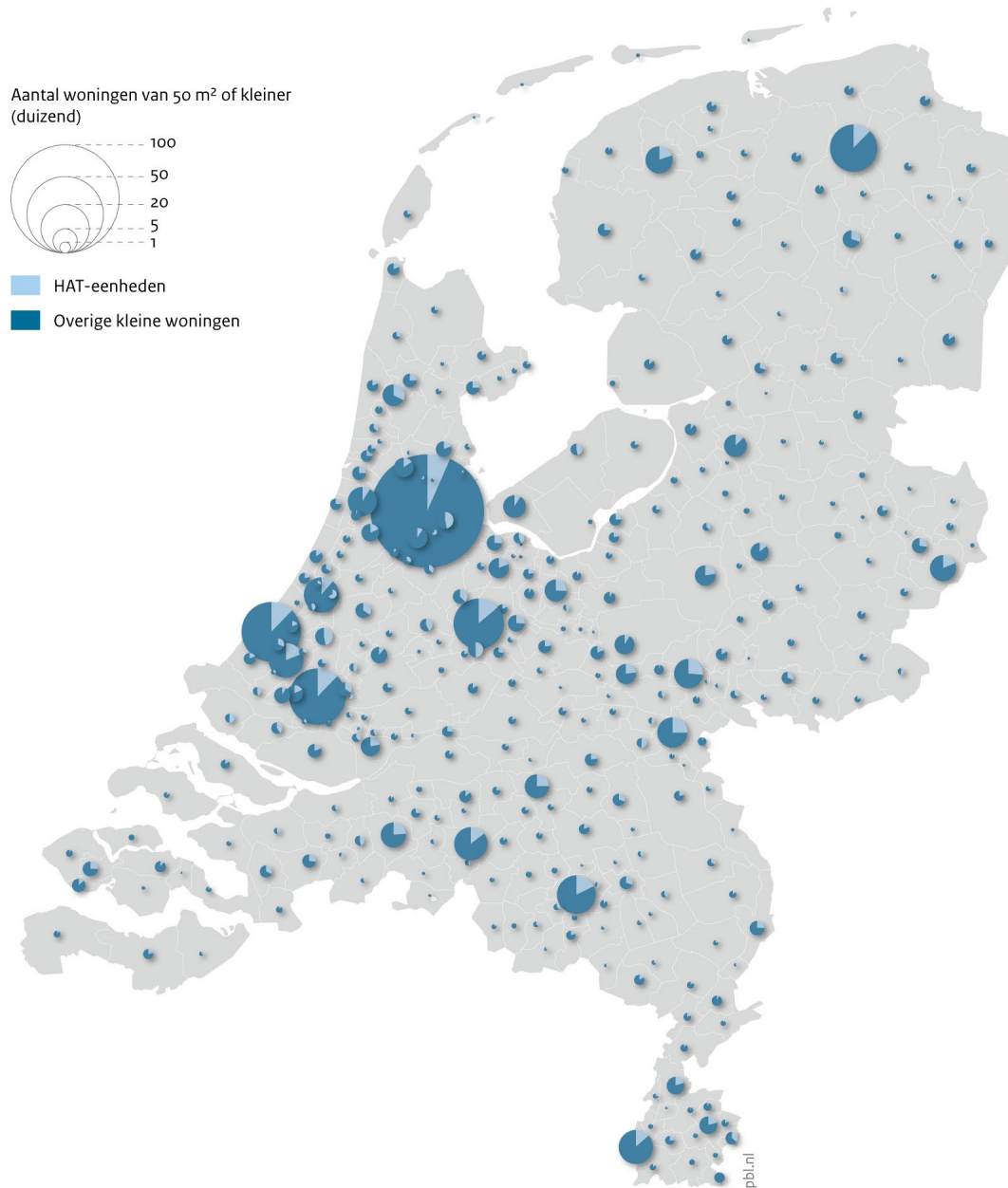
Een groot deel van de kleine woningen in Nederland bevindt zich in de steden (zie figuur 3.5). Het grootste deel (79 procent) bevindt zich in buurten die een zogenoemd sterk tot zeer sterk stedelijk karakter hebben (zie tabel 3.2). In deze buurten is de bevolkingsdichtheid hoog en zijn de meeste dagelijkse voorzieningen op loopafstand (binnen 600 meter). Een grote supermarkt of winkel voor dagelijkse levensmiddelen, café, kinderdagverblijf en buitenschoolse opvang is dus relatief dichtbij. De gemiddelde afstand tot een treinstation is met 1,9 kilometer voor bewoners van kleine woningen in zeer sterk verstedelijkte postcodegebieden bereikbaar te voet of per fiets. Vijf procent van alle kleine woningen staat in niet-stedelijke buurten.

HAT-woningen

In vrijwel alle gemeenten maken HAT-woningen onderdeel uit van de kleenewoningvoorraad (zie figuur 3.5). Er zijn wel duidelijke verschillen tussen gemeenten: bij sommige gemeenten, zoals Arnhem en Nijmegen, vormen HAT-woningen ongeveer een kwart van het kleine woningaanbod, terwijl in andere, veelal kleine, gemeenten dit type kleine woning vrijwel afwezig is. Bijna driekwart van alle kleine HAT-woningen bevindt zich in sterk stedelijke tot zeer sterk stedelijke buurten in Nederland (tabel 3.2).

Figuur 3.5

Aantal kleine woningen per gemeente, 2023



Bron: BAG (1 november 2023); bewerking PBL

Tabel 3.2

Percentage kleine woningen per type naar omgevingsadressendichtheid in Nederland op 1 januari 2023

Stedelijkheid	Flexwoningen	HAT-woningen*	Overige kleine woningen	Totaal kleine woningen
Zeer sterk stedelijk	37,0%	44,5%	61,6%	58,5%
Sterk stedelijk	29,9%	30,4%	18,4%	20,5%
Matig stedelijk	11,7%	12,5%	8,4%	9,1%
Weinig stedelijk	13,6%	7,6%	6,9%	7,0%
Niet stedelijk	7,8%	4,9%	4,8%	4,8%
Totaal	100%	100%	100%	100%

*Hat-woningen zijn geïdentificeerd in de BAG als woningen voor een- en tweepersoonshuishouden met een woonoppervlak van 50 vierkante meter of minder, gebouwd tussen 1975 en 1985.

Bron: BAG/CBS- Omgevingsadressendichtheid per zespositiepostcodegebied, bewerking PBL.

Flexwoningen

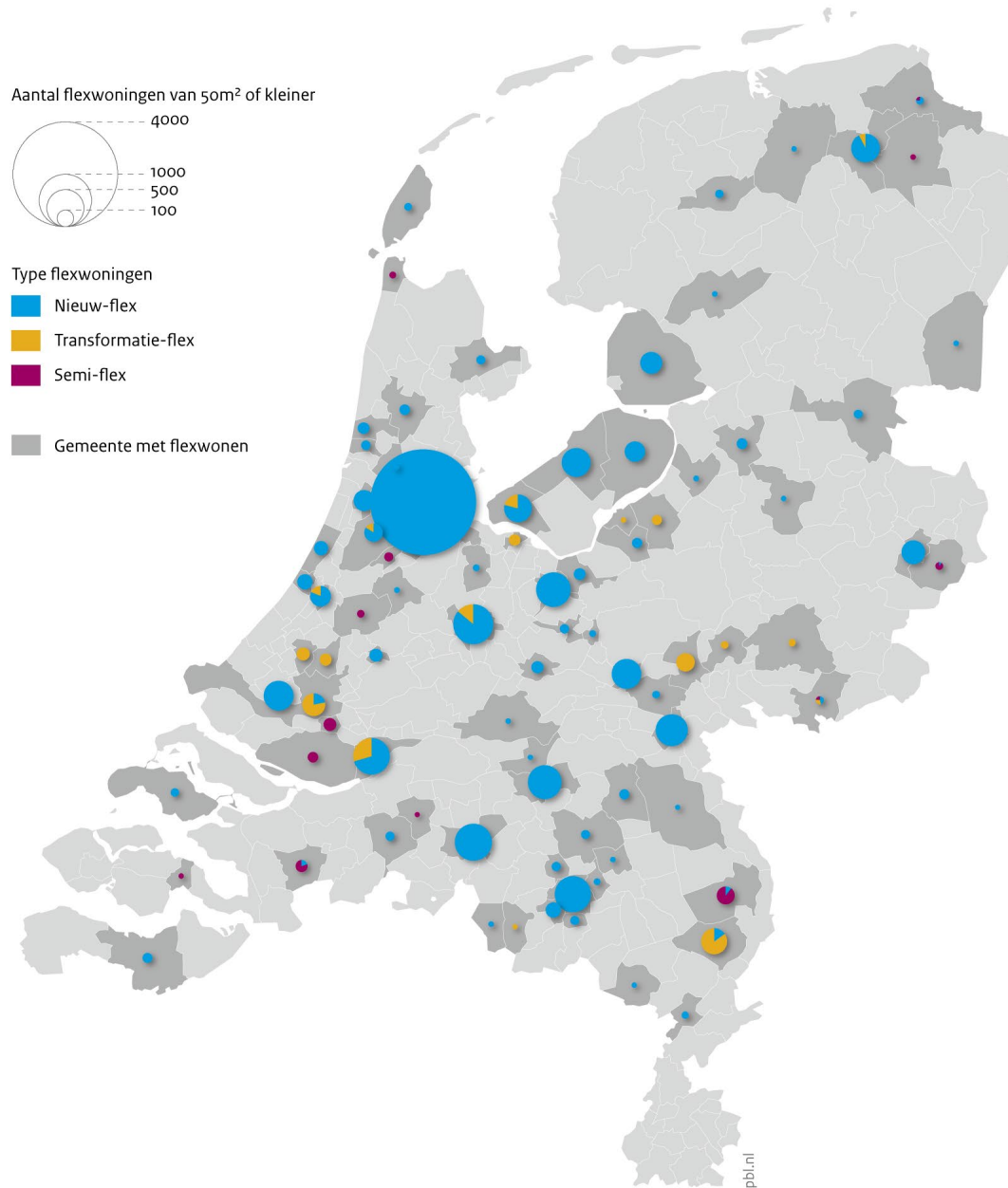
In tegenstelling tot de HAT-woningen komen flexwoningen in veel minder gemeenten voor (zie figuur 3.6). De gemeenten die wel flexwoningen realiseren, kiezen er overwegend voor om nieuwe modulaire flexwoningen te ontwikkelen. Enkele gemeenten lijken zich bij de realisatie van flexwoningen juist volledig te hebben gericht op transformatie. Kleine flexwoningen liggen voor het grootste deel (67 procent) in sterk stedelijke of zeer sterk stedelijke buurten, maar wel duidelijk minder vaak dan HAT-woningen en andere kleine woningen.

Bewoners van kleine flexwoningen wonen dus net als de bewoners van andere kleine woningen over het algemeen relatief dicht bij dagelijkse voorzieningen. Maar zo'n 21 procent van de flexwoningen bevindt zich in weinig tot niet verstedelijkte gebieden. Daar hebben bewoners gemiddeld tussen de 1,9 en 3,8 kilometer afstand tot voorzieningen zoals een supermarkt, café, restaurant, kinderdagverblijf of winkel voor dagelijkse levensmiddelen. Een treinstation ligt dan gemiddeld op 10,4 kilometer afstand. Ter vergelijking: de gemiddelde afstand tot een treinstation van alle Nederlanders woonachtig in niet-stedelijke gebieden bedraagt 10,7 kilometer (CROW 2024).

Kortom: de bereikbaarheid van voorzieningen is voor bewoners van flexwoningen in een stedelijke omgeving vergelijkbaar met die van bewoners van andere kleine woningen. In vergelijking met de locatie van de kleine HAT-woningen is wel een groter aandeel flexwoningen in niet-stedelijke omgevingen gerealiseerd, waardoor de afstand tot dagelijkse voorzieningen bij die flexwoningen groter is.

Figuur 3.6

Aantal geïnventariseerde kleine flexwoningen per gemeente, 2023



Bron: BAG (1 november 2023), MinBZK/UVTH, Expertisecentrum Flexwonen; bewerking PBL

4. Bewoners van kleine woningen

Wie wonen er in HAT-woningen en flexwoningen en andere kleine woningen? In dit hoofdstuk lichten we toe hoe deze huishoudens eruitzien, en of ze zich van elkaar onderscheiden in de woonduur, tevredenheid met hun woning en woonomgeving en hun verhuisgeneigdheid. In de komende paragrafen laten we zien dat er verschillen zijn tussen de bewoners van flexwoningen, HAT-woningen en de overige kleine woningen. We kijken daarvoor onder andere naar de leeftijd van de bewoners, de huishoudenssamenstelling en het inkomen. We rapporteren hierover in overeenstemming met de privacyrichtlijnen van het CBS. Waar mogelijk hebben we in onze analyse vergelijkingen gemaakt tussen de woningtypen en onderzocht in hoeverre de verschillen significant zijn (zie Bijlage 3 voor de gebruikte analysemethoden).

4.1 Bewonerskenmerken

Bewoners van kleine woningen zijn over het algemeen vrij jong (zie tabel 4.1). De gemiddelde leeftijd van Nederlanders die op maximaal 50 vierkante meter wonen, is 38,8 jaar (de gemiddelde leeftijd in Nederland is ongeveer 42 jaar). Dat is jong, zeker aangezien er weinig kinderen in deze woningen wonen die de gemiddelde leeftijd omlaag halen.

Klein wonen is echter niet alleen voorbehouden aan jongeren. Meer dan 10 procent van de bewoners van kleine woningen is 65 jaar of ouder. Deze oudere bewoners zien we vooral terug in de categorie overige kleine woningen; woningen die niet uit de HAT-periode stammen en ook niet tijdelijk en flexibel zijn.

Tabel 4.1

Percentage bewoners naar leeftijdsklasse per type kleine woning in Nederland op 31-12-2022

Leeftijd	Kleine flexibele woning	Kleine HAT-woning	Overige kleine woning	Totaal kleine woningen
Gemiddelde leeftijd	25,9 jaar	39,5 jaar	38,9 jaar	38,8 jaar
< 15 jaar	3,4%	3,0%	3,6%	3,5%
15-29 jaar	78,1%	38,8%	41,2%	41,4%
30-44 jaar	14,7%	26,0%	25,4%	25,3%
45-64 jaar	3,6%	18,8%	15,9%	16,1%
65 jaar en ouder	0,3%	13,4%	13,9%	13,6%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: CBS Microdata BAG/BRP en GBAHuishoudensbus/GBAPersoontab-Bewerking PBL

Bewoners en woningstatistieken

De bewonersstatistieken kunnen we rapporteren op huishoudensniveau en op persoonsniveau.

We rapporteren in dit rapport op het niveau van huishoudens, tenzij anders vermeld. We zien overigens in de geanalyseerde data dat dit voor dit onderzoek niet veel uitmaakt, want veel mensen wonen in hun eentje in een kleine woning. Op peildatum 30-12-2022 onderscheiden we 412.650 huishoudens die in woningen van 50 vierkante meter of kleiner wonen. Volgens de BAG zijn er in 2022 465.000 woningen van 50 vierkante meter op kleiner in Nederland.⁵ Het aantal personen in kleine woningen bedraagt 620.297 op peildatum 30-12-2022.

Tabel 4.2

Aantal en aandeel huishoudens naar type kleine woning in Nederland op 30-12-2022

Type kleine woning	Aantal	Percentage
Flexwoning	8.037	1,9%
HAT-woning	75.202	18,2%
Overige kleine woning	329.411	79,8%
Totaal	412.650	100%

Bron: CBS Microdata BAG/BRP-bewerking PBL

Op het totaal van 412.650 huishoudens wonen er ruim 8.000 in een flexwoning; dat is minder dan 2 procent van de totale groep klein wonende huishoudens (zie tabel 4.2). Tabel 4.2 laat ook zien dat het grootste deel (79,8 procent) van alle kleine woningen tot de groep 'overige kleine woningen' behoort. Dit kunnen in theorie ook nog HAT-woningen zijn die zijn gebouwd na 1985 en ook flexwoningen die wij niet als zodanig hebben kunnen identificeren.

In flexwoningen wonen vooral jongeren

De gemiddelde leeftijd van de bewoners van flexwoningen wijkt af van de gemiddelden van de andere onderzochte groepen. De bewoners van flexwoningen zijn gemiddeld 13 jaar jonger dan de bewoners van kleine niet-flexwoningen en kleine HAT-woningen. Dit verschil is significant ($p < 0.001$). De gemiddelde leeftijd van de bewoners van de flexwoningen is 25,9 jaar. Slechts een klein deel is boven de 30 en het aandeel bewoners boven de 65 is nihil.

Bewoners van HAT-woningen zijn gemiddeld 13 jaar ouder dan bewoners van flexwoningen ($p < 0.001$). Dat is te verklaren doordat HAT-woningen er al langer staan en niet zijn verhuurd onder tijdelijke contracten; een deel van de oorspronkelijke bewoners van de HAT-woningen zal er wellicht nog wonen. We komen verderop in dit hoofdstuk terug op het verhuisgedrag van bewoners.

Vooral eenpersoonshuishoudens

Het is gezien de omvang van de woning en de relatief jonge leeftijd van de bewoners niet verwonderlijk dat een groot aandeel van de huishoudens in kleine woningen (83 procent) alleenstaand is (zie tabel 4.3). Voor bewoners van kleine flexwoningen ligt dit aandeel hoger: 91,7

⁵ Dit verschil van circa 53.000 woningen is deels te verklaren door (frictie/mutatie-)leegstand, maar voor het grootste deel doordat registraties als de BAG en BRP nooit 100 procent kloppen en daarmee in de koppeling tussen bestanden doorgaans een percentage verloren gaat.

procent. Ook hier is het verschil tussen de gemiddelden van de verschillende woontypen significant ($p < 0.001$).

Tabel 4.3

Percentage huishoudens naar huishoudenstype per type kleine woning in Nederland op 31-12-2022

Huishoudenstype	Kleine flexibele woning	Kleine HAT-woning	Overige kleine woning	Totaal kleine woningen
Alleenstaand	91,7%	86,1%	81,9%	82,8%
Paar met kind(eren)	1,2%	3,2%	4,4%	4,1%
Paar zonder kind(eren)	4,3%	7,9%	10,6%	10,0%
Eenoudergezin	2,6%	2,2%	2,6%	2,5%
Overig huishouden	0,2%	0,6%	0,5%	0,5%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: CBS Microdata BAG/BRP en GBAHuishoudensbus-Bewerking PBL

Met 2 of meer personen op 50 vierkante meter

Kleine HAT-woningen worden in 12 procent van de gevallen bewoond door tweepersoonshuishoudens. De groep overige kleine woningen wordt voor 15 procent bewoond door tweepersoonshuishoudens en 3,1 procent door huishouden met 3 of meer personen (stellen met 1 of meerdere kinderen).

Er zijn ook huishoudens die met meerdere personen in een kleine woning wonen. Het lijkt te gaan om kleine percentages, maar toch om grote aantallen. Bijna 4.000 huishoudens (1 procent) wonen met 4 of meer personen in een kleine woning.

4.2 Inkomen en sociaaleconomische positie

Door het geringe aantal vierkante meters is de (huur)prijs van kleine woningen relatief laag. Daarnaast is de ontwikkeling van betaalbare flexwoningen en HAT-woningen bewust gestimuleerd door de Rijksoverheid, onder meer om te zorgen voor zelfstandige woonruimte voor een- en tweepersoonshuishoudens met een lager inkomen. Om te onderzoeken in hoeverre de verschillende typen kleine woningen worden bewoond door de doelgroepen, hebben we naar twee aspecten gekeken: het inkomen en de sociaaleconomische positie van bewoners.⁶

⁶ Hiervoor zijn we uitgegaan van het besteedbaar inkomen. We kijken naar het netto-inkomen dat huishoudens kunnen gebruiken voor hun consumptieve bestedingen. Het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen hebben we gecategoriseerd op basis van kwintielen in de landelijke verdeling van het besteedbaar huishoudinkomen van bewoners van alle woningen in Nederland. Het besteedbaar huishoudinkomen is aldus het CBS: het bruto-inkomen verminderd met betaalde inkomensoverdrachten, premies inkomensverzekeringen, premies ziektekostenverzekeringen en belastingen op inkomen en vermogen.

Veel lage inkomens in flexwoningen

Van alle 412.650 huishoudens woonachtig in een kleine woning heeft 40,1 procent een besteedbaar huishoudinkomen behorend tot de laagste inkomenscategorie (zie tabel 4.4). Voor bewoners van flexwoningen ligt dit percentage op 56 procent, wat inhoudt dat meer dan de helft van de bewoners van flexwoningen een besteedbaar huishoudinkomen heeft dat tot de laagste inkomenscategorie behoort. Ter vergelijking: 20 procent van alle Nederlandse huishoudens valt in deze inkomenscategorie. In kleine flexwoningen wonen dus relatief gezien meer dan twee keer zoveel huishoudens met lage inkomens.

Het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen van de bewoners van de onderzochte flexwoningen is gemiddeld 5.600 euro lager dan van bewoners van kleine niet-flexwoningen en 3.300 euro lager dan van bewoners van kleine HAT-woningen. Bewoners van kleine HAT-woningen hebben een gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen dat 2.300 euro lager is dan bewoners van overige kleine niet-flexwoningen.

Er zijn relatief weinig mensen met een hoog inkomen die in een kleine woning wonen (zie tabel 4.4). Van de huishoudens die in een kleine woning wonen, heeft 8,6 procent een besteedbaar inkomen dat in de hoogste inkomenscategorie valt (oftewel het vijfde kwintiel: meer dan 45.000 per jaar). In kleine flexwoningen heeft 4,8 procent van de bewoners een besteedbaar huishoudinkomen van meer dan 45.000 per jaar.

Tabel 4.4

Percentage huishoudens naar besteedbaar huishoudeninkomen in klassen per type kleine woning in Nederland op 30-12-2022

Inkomens-Kwintielen*	Kleine flexibele woning	Kleine HAT-Woning	Overige kleine woning	Totaal kleine woningen
Gemiddeld Inkomen**	20.794 euro	23.933 euro	26.602 euro	25.994 euro
1) <=20.568	55,7%	44,2%	32,8%	40,1%
2) 20.569 - 27.355	23,2%	26,1%	22,1%	22,9%
3) 27.356 - 35.079	10,5%	16,5%	17,9%	17,5%
4) 35.080 - 45.024	5,9%	8,4%	11,7%	11,0%
5) >=45.025	4,8	4,7	9,6	8,6
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: CBS Microdata BAG/BRP en GBA en INHATAB-Bewerking PBL

*Het eerste inkomenskwintiel bevat de 20 procent Nederlandse huishoudens met het laagste gemiddeld gestandaardiseerd besteedbaar huishoudeninkomen. Het vijfde kwintiel bevat de 20 procent Nederlandse huishoudens met het hoogste gemiddelde gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen.

** De inkomensgegevens hebben betrekking op de gekoppelde huishoudinkomensgegevens van de bewoners van kleine woningen. De verdeling naar besteedbaar huishoudinkomensklassen van bewoners van flexwoningen is voor 82,2 procent gekoppeld aan de bestanden met inkomensstatistieken van het CBS. Dat betekent dat van 17,8 procent van de bewoners van flexwoningen op de peildatum 30-12-2022 geen inkomen bekend was.

Sociaaleconomische status: werkenden en studerende

Bijna de helft van de bewoners van kleine woningen ontvangt loon uit werk (zijn werknemer: 48,6 procent). Bijna een kwart van de bewoners (24,6 procent) van een kleine woning ontvangt een uitkering (bijstand, sociale voorzieningen overig, ziekte, pensioen). En voor een kleiner deel worden

kleine woningen bewoond door studenten⁷ (14 procent) met en zonder inkomen uit werk. In kleine flexwoningen wonen meer scholieren/studenten met en zonder inkomen dan in de kleine HAT-woningen en de overige kleine woningen. In de kleine HAT-woningen ligt het percentage bewoners dat een uitkering ontvangt hoger dan bij de andere groepen bewoners van kleine woningen (zie tabel 4.5).

Tabel 4.5
Percentage huishoudens naar sociaaleconomische categorie (SEC)* per type kleine woning in Nederland op 30-12-2022

Sociaaleconomische categorie	Kleine flexibele woning	Kleine HAT-woning	Overige kleine woning	Alle kleine woningen
Werknemer	39,7%	47,7%	49,0%	48,6%
Directeur-groootaandeelhouder	-	0,2%	0,4%	0,4%
Zelfstandig ondernemer/overig zelfstandig	3,8%	4,7%	6,5%	6,1%
Ontvanger uitkering**	14,9%	32,5%	23,1%	24,7%
Scholier/studenten met/zonder inkomen uit werk	32,5%	10,2%	14,4%	14,0%
Overig zonder inkomen uit werk	9,2%	4,7%	6,6%	6,3%
Totaal	100%	100%	100%	100%

* De sociaaleconomische categorie van een persoon (SEC van het CBS) geeft weer wat de voornaamste inkomensbron van een persoon in een bepaalde periode is geweest. De SEC is voor alle personen vastgesteld, dus ook voor personen zonder inkomen. Voor de gegevens voor huishoudens in bovenstaande tabel is het inkomen van de referentiepersoon in het huishouden gebruikt.

** Ontvanger van uitkering is een samengestelde groep mensen van werkloosheidsuitkering, bijstand, ziekte, AOW of pensioen.

Bron: CBS Microdata BAG/BRP en GBA en SECMBUS-Bewerking PBL

4.3 Woontijd en verhuizingen

De meeste mensen blijken maar relatief kort in een kleine woning te wonen. In deze paragraaf gaan we daar nader op in en maken we weer onderscheid tussen de flexwoningen, HAT-woningen en overige kleine woningen.

Kort wonen in kleine huizen?

Een groot deel van de bewoners van kleine woningen woont er relatief gezien kort. De gemiddelde woontijd in een kleine woning is 5,6 jaar (zie tabel 4.6). In grotere woningen is de gemiddelde woontijd circa 10 jaar, en over alle Nederlandse huishoudens gemeten is het gemiddelde 9 jaar (CBS in FD, 2024). Meer dan de helft van de bewoners van kleine woningen is binnen 3 jaar weer

⁷ Studenten worden in de data geïdentificeerd op basis van hun inschrijving bij een opleiding. Of zij een studiebeurs ontvangen is in deze analyse niet meegenomen.

verhuisd naar een andere woning en een kwart van de huishoudens woont er niet langer dan 1 jaar. Kleine woningen worden door een deel van de bewoners dus min of meer als tijdelijke huisvesting gebruikt.

Over deze analyse

In deze en de volgende paragrafen verbreden we onze Microdata-analyses met die van het WoON. Alvorens we dit gedaan hebben, is gekeken of de samenstelling van de groep bewoners van kleine woningen in de diverse WoON's (1986-2021) overeenkomt met die van de groep bewoners van kleine woningen uit de Microdata. Op deze manier vormen de analyses over woontijd, verhuisgedrag en woontevredenheid een aanvulling op die uit de Microdata. Zoals eerder al gemeld konden we in het WoON geen onderscheid maken binnen de groep kleine woningen naar HAT en Flex. Voor een verdere verdieping hebben we ervoor gekozen de groep bewoners van kleine woningen te vergelijken met die van de grotere woningen. Onze veronderstelling hierbij is dat bewoners van kleine woningen een kortere woontijd kennen, vaker verhuizen en verhuisgeneigd zijn en daarmee minder tevreden zijn over hun woning en/of woonomgeving. In de volgende paragrafen komen al deze onderwerpen voorbij.

In flexwoningen wonen mensen nog korter: de gemiddelde woontijd is daar 1,8 jaar. Dit is echter niet goed te vergelijken met de andere categorieën kleine woningen omdat veel flexwoningen pas recent zijn gerealiseerd: een lange woontijd kan immers nog niet opgebouwd zijn. Ook is er lange tijd (en in sommige projecten nog steeds) veel met tijdelijke huurcontracten gewerkt.

Tabel 4.6 laat ook zien dat niet kan worden aangenomen dat bewoners van kleine woningen per definitie geïnteresseerd zijn in wonen voor korte duur. Ruim 6.000 huishoudens in kleine HAT-woningen wonen er langer dan 20 jaar en bijna 17.000 huishoudens in kleine HAT-woningen wonen er 10 jaar of meer. Waarom HAT-bewoners relatief honkvast zijn is niet bekend. Mogelijk heeft het te maken met langere huurcontracten, terwijl bewoners van andere kleine woningen vaak kortdurende huurcontracten hebben. Een andere verklaring kan ook zijn dat de HAT-woningen er eenvoudigweg al een jaar of veertig staan, waardoor ze ook langer bewoond kunnen zijn dan de recenter gebouwde woningen. De langere woontijd kan erop duiden dat een grote groep HAT-bewoners er naar tevredenheid woont, maar kan er ook op wijzen dat mensen niet kunnen verhuizen omdat ze elders niet terecht kunnen met de hun financieel beschikbare middelen.

Dat mensen relatief kort in kleine woningen blijven wonen, is niet alleen iets van de laatste twee decennia. Ook als gekeken wordt naar de afgelopen bijna 40 jaar, blijken bewoners van kleine woningen doorgaans na enkele jaren weer te verhuizen. In figuur 4.1 hebben we op basis van gegevens uit de WBO's en WoON in de jaren 1986-2021⁸ de gemiddelde woontijd van bewoners in kleine en grote woningen in beeld gebracht. Daaruit blijkt dat gemiddeld 35,4 procent van de bewoners 2 jaar of korter in een kleine woning woont. In het laatste WoON₂₀₂₁ staat dat gemiddeld 46 procent van de bewoners korter dan 2 jaar in een kleine woning verblijft (zie figuur 4.1). Daartegenover staat een gemiddeld door de tijd heen relatief grote groep bewoners (23 procent) die 11 jaar of langer in een kleine woning woont, waarvan zo'n 10 procent 21 jaar of langer.

⁸ Er is gebruik gemaakt van de WBO's en WoON-onderzoeken uit de jaren 1986 tot en met 2021 met uitzondering van het WoON₂₀₁₅. Voor dat enquêtejaar ontbreken enkele variabelen om een vergelijkende analyse door de tijd heen te kunnen maken.

Tabel 4.6

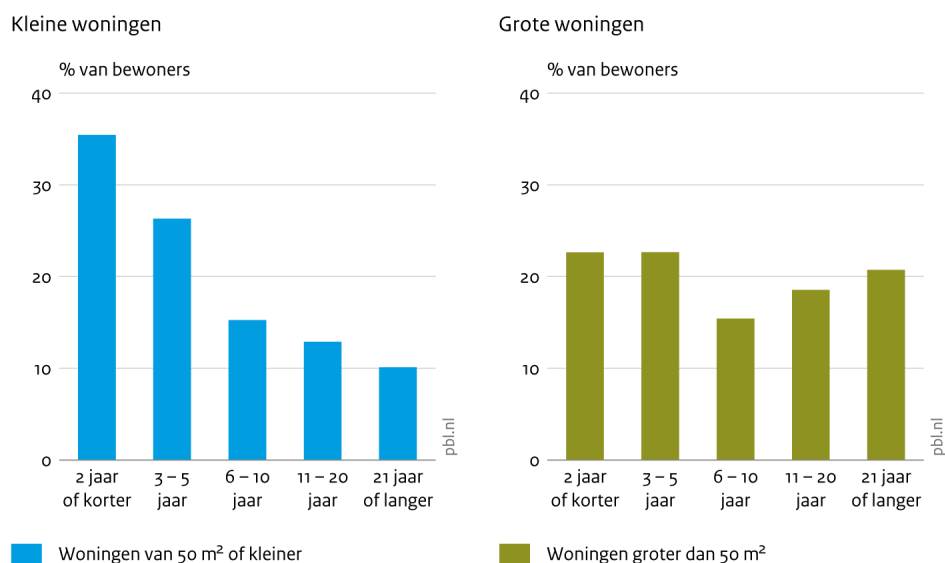
Percentage huishoudens naar woontijd per type kleine woning in Nederland op 30-12-2022

	Kleine flexibele woning	Kleine HAT-woning	Overige kleine woning	Totaal kleine woningen
Gemiddelde woontijd	1,8 jaar	6,8 jaar	5,4 jaar	5,6 jaar
Woontijd in klasse				
< 1 jaar	37,3%	18,7%	26,2%	25,1%
1-3 jaar	40,0%	26,1%	30,5%	29,9%
3-5 jaar	17,3%	14,0%	13,0%	13,3%
5-10 jaar	-	18,5%	13,8%	14,5%
10-19 jaar	-	13,9%	9,6%	10,2%
Langer dan 20 jaar	-	8,5%	6,5%	6,8%
Onbekend	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: CBS Microdata BAG/BRP en GBA en GBA AdresgebeurtenisBus-Bewerking PBL

Figuur 4.1

Gemiddelde woontijd van bewoners in kleine en grote woningen, 1986 – 2021



Bron: WBO/WoON; bewerking PBL

Verhuisverleden: mensen in kleine woningen verhuizen relatief vaak

Gemiddeld verhuizen Nederlanders 7 keer in hun leven (eens per tien jaar). De doorstroming bij het kleine segment is groter dan in de rest van de woningmarkt: een kwart van de bewoners van kleine woningen is in de afgelopen 5 jaar 2 tot 3 keer verhuisd (zie tabel 4.7). 7 procent van de bewoners in kleine woningen is 4 keer of vaker verhuisd in de afgelopen 5 jaar. De door ons gevonden verhuisbewegingen zijn in lijn met eerder verhuisonderzoek van het CBS (2024). Twintigers en dertigers verhuizen het meest. Ze gaan uit huis, verhuizen voor een opleiding of hun werk, ze gaan samenwonen of verhuizen naar een grotere woning. In de hoogste leeftijdsgroepen (75+) verhuizen mensen veelal naar een kleinere woning of naar een verzorgings- of verpleeghuis.

Tabel 4.7

Percentage huishoudens naar aantal verhuizingen in de afgelopen 5 jaar per type kleine woning in Nederland op 30-12-2022

Aantal verhuizingen	Kleine flexibele woning	Kleine HAT-woning	Overige kleine woning	Totaal kleine woningen
1 keer	36,3%	28,5%	31,2%	30,8%
2-3 keer	36,4%	22,4%	25,7%	25,2%
4-5 keer	7,5%	5,3%	5,7%	5,7%
>5 keer	2,0%	1,2%	1,2%	1,3%
Geen verhuizingen	17,8%	42,6%	36,2%	37,0%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: CBS Microdata BAG/BRP en GBA en GBA AdresgebeurtenisBus-Bewerking PBL

Bewoners van HAT-woningen verhuizen relatief weinig: bijna 43 procent van de bewoners van HAT-woningen is in 5 jaar tijd niet verhuisd. Die lage verhuisgeneigdheid is in lijn met de constatering hierboven dat bewoners van HAT-woningen gemiddeld genomen langer in hun kleine woning blijven wonen dan de bewoners van andere kleine woningen (tabel 4.6).

Bewoners van flexwoningen verhuizen juist relatief vaak: 45,9 procent is in vijf jaar tijd meer dan twee keer verhuisd. Bewoners van kleine flexwoningen verhuizen dus vaker dan bewoners van kleine niet-flexwoningen en van HAT-woningen. Een relatief klein percentage is niet verhuisd: 17,8 procent.⁹ Ook deze percentages zijn in lijn met de gegevens over de woonduur (tabel 4.6): niemand woont tot nu toe langer dan vijf jaar in een flexwoning. Een voor de hand liggende verklaring is dat de meeste kleine flexwoningen er ook nog niet veel langer dan 5 jaar staan. Bovendien werden tot de invoering van de Wet vaste huurcontracten (1 juli 2024) veel flexwoningen verhuurd met een tijdelijk contract dat automatisch afloopt.

4.4 Tevredenheid met woning en woonomgeving

De tevredenheid met de woning en woonomgeving is een jarenlang terugkerende vraag in het landelijke woononderzoek Nederland sinds 1998. Bewoners kunnen hun tevredenheid met stellingen over de woning- en woonomgeving aangeven op een schaal van zeer tevreden tot zeer ontevreden. Bewoners van kleine woningen zijn over het algemeen minder tevreden met hun woning dan bewoners van grote woningen. Dat is door alle jaren heen zo, blijkt als we de antwoorden van verschillende bewoners in de enquêtes van het WoON vergelijken. Sinds 2012 neemt die tevredenheid met kleine woningen verder af; het percentage bewoners dat ontevreden tot zeer ontevreden is over de kleine woning is gestegen van 3,5 procent in 2012 naar 9,7 procent in 2021. Bij bewoners van grote woningen loopt de tevredenheid met de woning overigens ook terug, maar niet in dezelfde mate als bij de bewoners van kleine woningen.

⁹ Je zou 0% verwachten, gezien het feit dat tabel 4.6 laat zien dat er niemand in onze dataset langer dan 5 jaar in een flexwoning woont. Echter de hier genoemde 17,8 procent zijn hoogstwaarschijnlijk statushouders of arbeidsmigranten. Zij hebben nog geen verhuisgeschiedenis in Nederland opgebouwd.

Tabel 4.8

Tevredenheid met de woning van respondenten in WoON

	Woning		Woonomgeving	
	Kleine woning	Grote woning	Kleine woning	Grote woning
Zeer tevreden	37,8%	45,8%	31,3%	34,7%
Tevreden	45,0	43,3%	50,5%	50,1%
Neutraal	11,4%	7,5%	10,7%	9,2%
Ontevreden	4,1%	2,6%	5,7%	4,6%
Zeer ontevreden	1,8%	0,9%	1,9%	1,3%
	100%	100%	100%	100%

Bron: WBO's en WoON in de periode 1986-2021 (met uitzondering van 2015)- Bewerking PBL.

Dit roept de vraag op of tevredenheid verband houdt met de omvang van de woning, en dat lijkt inderdaad het geval. Bij de stelling in de WoON-enquêtes 'De woonruimte/woning is te klein' geven bewoners van kleine woningen in alle enquêtejaren vaker aan het daarmee eens te zijn. Bewoners van grote woningen zijn het er juist vaker mee oneens.

Ook bij stellingen over de 'geschiktheid' van de huidige woning is er een significant verschil tussen bewoners van grote en kleine woningen. Bewoners van kleine woningen vinden hun woning vaker minder of niet geschikt, dan bewoners van grote woningen. Ook dit kan duiden op een ontevredenheid met de omvang van de woning.

Ook minder tevreden met buitenruimte

Uit de enquêteresultaten blijkt verder dat bewoners van kleine woningen door de tijd heen vaker aangeven dat ze onvoldoende buitenruimte hebben, zoals een terras of tuin, in vergelijking met bewoners van grote woningen. Het verschil in waardering van de buitenruimte tussen deze twee groepen is significant..

4.5 Gewenst woonoppervlak en verhuisgeneigdheid

In de WoON-enquêtes wordt mensen ook gevraagd of ze zouden willen verhuizen. Van 1986 tot 2012 blijken bewoners van kleine woningen consequent verhuisgeneigder te zijn dan bewoners van grotere woningen. Het gaat dan om de intentie om de komende 2 jaar te willen verhuizen. Bewoners van kleine woningen geven vaker aan 'eventueel' tot 'beslist wel' te willen verhuizen binnen 2 jaar dan bewoners van grote woningen. Dat ze een wens hebben om te verhuizen, betekent niet dat ze ook daadwerkelijk gaan verhuizen; er is geen significant verschil tussen bewoners van kleine en grote woningen wat betreft het aantal verhuizingen in de 2 jaar voorafgaand aan het invullen van de WoON enquetes .

Weinig animo voor kleine woningen?

In het WoON is aan mensen die verhuisgeneigd zijn, gevraagd naar hun ideale woonoppervlak. Slechts een klein deel van de verhuisgeneigden blijkt op zoek te zijn naar een kleine woning. In de periode 1986-2012 wenst gemiddeld 8,8 procent van de verhuisgeneigden een woning van 50 vierkante meter of kleiner (zie tabel 4.9a). Bijna de helft van alle verhuisgeneigde huishoudens wenst een woning met een gemiddeld woonoppervlak tussen de 51 en 100 vierkante meter.

Gemiddeld over de jaren 1986 tot 2012 zijn er dus relatief weinig mensen die een woning wensen met een klein woonoppervlak.

Tabel 4.9a

Gemiddeld percentage verhuiscapabele huishoudens naar gewenst woonoppervlak in klassen per huishoudenstype in Nederland (1986-2012)

Huishoudenstype	<=50 vierkante meter	51-100 vierkante meter	>100 vierkante meter
Alleenstaand	16,7%	60,4%	23,0%
Paar zonder kind(eren)	4,2%	43,7%	52,0%
Paar met kind(eren)	2,0%	26,9%	71,7%
Eenoudergezin	5,0%	59,3%	35,6%
Totaal	8,8%	47,5%	43,6%

Bron: Longitudinaal WBO/WoON-bestand MinBZK (1986-2012) - bewerking PBL

De meest recente WoON-enquête waarin bewoners is gevraagd naar het gewenste woonoppervlak is van 2018. Daaruit blijkt dat onder alleenstaanden het aandeel verhuiscapabele huishoudens dat een kleine woning wenst nagenoeg gelijk is gebleven (zie tabel 4.9b). Echter, bij de eenoudergezinnen en de paren met kinderen geeft in 2018 een groter percentage aan een kleinere woning te accepteren. Het is niet duidelijk in hoeverre dit echt een woonwens is of beïnvloed wordt door de doorgaans lagere prijs van kleine woningen. Na 2011 is een nieuwe categorie huishoudenstype door het CBS onderscheiden, namelijk de niet-gezinshuishoudens. Hierbij gaat het om bijvoorbeeld twee vrienden die samen een woning huren of kopen. Hun wens voor een kleine woning blijkt vergelijkbaar te zijn met die van alleenstaanden.

Tabel 4.9b

Gemiddeld percentage verhuiscapabele huishoudens naar gewenst woonoppervlak in klassen per huishoudenstype in Nederland (2018)

Huishoudenstype	<=50 vierkante meter	51-100 vierkante meter	>100 vierkante meter
Alleenstaand	16,8%	59,2%	24,0%
Paar zonder kind(eren)	4,8%	44,0%	51,1%
Paar met kind(eren)	8,7%	32,8%	58,4%
Eenoudergezin	13,3%	50,2%	36,4%
Niet-gezinshuishoudens	16,4%	62,0%	21,6%
Totaal	11,2%	46,5%	42,5%

Bron: WoON2018 - bewerking PBL

Niet iedereen wil klein wonen

Van alle verhuiscapablen is maar een klein deel op zoek naar een kleine woning; in het WoON2018 heeft bijvoorbeeld maar zo'n 11,2 procent aangegeven op zoek te zijn naar een kleine woning. De huishoudens die naar een kleine woning willen verhuizen, bestaan voornamelijk uit jonge alleenstaanden tussen de 18 en 24 jaar en 65-plussers. Van de jonge alleenstaanden en ouderen die naar een kleine woning willen verhuizen doet een derde dat ook daadwerkelijk.

Als in het WoON enkel naar de huidige bewoners van kleine woningen wordt gekeken, blijkt dat het grootste deel van de verhuisgeneigde bewoners groter wil gaan wonen. Ongeveer de helft van hen wil een woonoppervlak tussen de 51 en 100 vierkante meter en een klein deel van hen geeft aan een grotere woning van meer dan 100 vierkante meter te willen. Interessant is ook de woonwens van de huidige bewoners van grote woningen. De meerderheid van deze verhuisgeneigden wil verhuizen naar een woning met een oppervlakte van meer dan 100 vierkante meter. Al met al hebben woningen van maximaal 50 vierkante meter in het algemeen niet de voorkeur van woningzoekenden. Naar wat voor woning ze daadwerkelijk verhuizen is echter ook afhankelijk van wat ze kunnen betalen.

5. Conclusie en reflectie

In hoeverre is flexwonen als antwoord op de woningnood iets nieuws en wat valt er te leren van het verleden? Welke groepen mensen bewonen kleine woningen en hoelang maken ze er gebruik van? In deze conclusie komen we eerst kort terug op deze vragen en daarna gaan we in op de mogelijke implicaties voor beleidsmakers.

5.1 Tijdelijk en klein wonen is niet nieuw

In dit rapport verstaan we onder flexwoningen tijdelijk neergezette woningen ('nieuw-flex'), of vastgoed dat getransformeerd is tot tijdelijke woningen ('transformatie-flex'). Flexwoningen zijn volgens ons dus altijd bedoeld als tijdelijke aanvulling op de permanente woningvoorraad. Veel flexwoningen zijn vooralsnog bovendien klein; ze hebben een woonoppervlak van maximaal 50 vierkante meter. Hoewel flexwonen een relatief nieuw beleidsfenomeen is, zijn tijdelijk en klein wonen dat niet. Zo werden net na de Tweede Wereldoorlog in Nederland tijdelijke noodwoningen voor gezinnen neergezet. En tussen 1975 en 1985 werd met zogenoemde HAT-subsidies de bouw bevorderd van permanente kleine, betaalbare woningen voor een- en tweepersoonshuishoudens. Uit deze eerdere ervaringen met tijdelijk en klein wonen kunnen lessen voor het toekomstige flexwoonbeleid getrokken worden.

Klein wonen in Nederland in cijfers

Kleine woningen worden voornamelijk bewoond door een- en tweepersoonshuishoudens. Deze huishoudens bestaan vaak uit jongeren, studenten of starters op de woningmarkt. De bewoners zijn vaak onder de dertig, en het huishoudensinkomen is laag; het bevindt zich vaak in het laagste inkomenskwintiel. Klein wonen is echter niet alleen voorbehouden aan jongeren. Zo'n 40 procent van het totaal aantal kleine woningen wordt bewoond door mensen in de leeftijdscategorie 30 tot 64 jaar en meer dan 10 procent van de bewoners is 65 jaar of ouder.

Gemiddeld blijven Nederlanders ongeveer 9 jaar in een woning wonen (CBS in FD 2024). In een kleine woning woont men daarentegen gemiddeld zo'n 5,6 jaar. De bewoners van kleine woningen verhuizen dus relatief snel. Dat kan mede verklaard worden doordat een woning van 50 vierkante meter of kleiner doorgaans niet de voorkeur heeft van mensen die woningzoekend zijn. Uit het WoON2018 blijkt namelijk dat bijna de helft van de woningzoekenden op zoek is naar een woning van tussen de 51 en 100 vierkante meter. Uiteraard zijn er in Nederland ook mensen die bewust kiezen voor een kleine woning, bijvoorbeeld vanuit duurzaamheidsoverwegingen, maar de data geeft de indruk dat een groot deel van de mensen voor een kleine woning kiest bij een gebrek aan alternatieven in hun prijsklasse en gewenste locatie.

Hoe flexwoningen zich onderscheiden

Er zijn duidelijke verschillen tussen flexwoningen en andere kleine woningen. Een aantal van deze verschillen hangt nauw samen met de gedachte achter het flexwoonbeleid. Ten eerste hebben flexwoningen in tegenstelling tot andere kleine woningen geen permanente, maar tijdelijke status. De gedachte daarachter is dat zo sneller extra woonruimte gecreëerd kan worden voor spoedzoekers waar dat nodig is. Daarmee samenhangend zijn flexwoningen over het algemeen aanzienlijk kleiner dan de HAT- en andere kleine woningen. Ook de soort locatie van de flexwoningen wijkt gemiddeld iets af van die van de andere onderzochte woningen. Flexwoningen

staan vaker op minder stedelijke locaties. Bewoners moeten dus vaak net wat verder reizen voor voorzieningen zoals een supermarkt of ov-halte.

Naast de verschillen in karakteristieken van de woningen, zijn er ook duidelijke verschillen in de bewoners van kleine woningen terug te vinden. Zo worden flexwoningen vaker dan andere kleine woningen bewoond door jongere en alleenstaande bewoners. Flexwoningen bieden vooral een thuis voor studenten en starters met een laag inkomen, terwijl in HAT- en overige kleine woningen vaker ook ouderen wonen. De bewoners van flexwoningen zijn bovendien minder honkvast dan de bewoners van andere kleine woningen. Ter illustratie: in HAT-woningen woont men gemiddeld 6,8 jaar, in overige kleine woningen 5,4 en in flexwoningen maar 1,8 jaar. Daarbij dient wel de kanttekening geplaatst te worden dat de woontijd in de door ons geanalyseerde flexwoningen enigszins gedempt wordt, doordat flexwonen een relatief nieuw beleidsconcept is. Los van de beoogde tijdelijkheid, kunnen de bewoners dus ook simpelweg nog niet jarenlang in hun flexwoning wonen.

5.2 Wat betekent dit voor beleid?

Wat betekenen onze bevindingen voor het beleid dat als doel heeft snel het betaalbare woningaanbod voor een- en tweepersoonshuishoudens uit te breiden?

Tijdelijk of permanent?

Bestuurders en beleidsmakers die inzetten op het terugdringen van het woningtekort kunnen kiezen tussen het ontwikkelen van een nieuw flexwoonproject of het bijbouwen van nieuwe permanente woningen. Om tot een zorgvuldige afweging te komen is het van belang dat zij het realiseren van flexwoningen niet als een doel op zich zien, maar als één van de mogelijke manieren om de woningvoorraad uit te breiden. Het tijdelijk aanbieden van (kleine) woningen heeft namelijk zowel voor- als nadelen. Tijdelijke woningbouw kan bijvoorbeeld uitkomst bieden als een locatie niet permanent maar alleen tijdelijk beschikbaar is of als demografische ontwikkelingen tijdelijk voor een verhoogde woonvraag zorgen. Tegelijkertijd ontnemt tijdelijke woningbouw bewoners echter de kans om ergens langdurig te blijven wonen. Uit onze analyse blijkt dat – hoewel mensen doorgaans relatief snel uit kleine woningen verhuizen – een deel van de bewoners van kleine woningen daar wel degelijk behoefte aan heeft.

Hier dient bovendien bij opgemerkt te worden dat het tijdelijke karakter van (nood)woningbouw niet altijd zonder meer gegarandeerd is. De noodwoningen van na de Tweede Wereldoorlog leren bijvoorbeeld dat tijdelijke woningen er beduidend langer kunnen blijven staan dan oorspronkelijk beoogd wordt en ook dat ze lang door de bewoners gewaardeerd kunnen worden. Dit zou op termijn ook voor sommige flexwoningen kunnen gelden. Beleidsmakers en ontwikkelaars zouden hier rekening mee kunnen houden bij hun keuze van bijvoorbeeld materialen, comfortniveau en formaat van de woning en bij de keuze van een locatie. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de belangen van omwonenden heroverwogen moeten worden zodra er intenties zijn om op een locatie flexwoningen permanent toe te staan. De wettelijke kaders voor flexwoningbouw zijn immers minder strikt dan die voor permanente woningbouw (zie ook Groot et al. 2022; Schilder et al. 2024).

Het belang van een goede locatie

Ook van wat er niet of minder goed was aan HAT- en andere kleine-woningen valt iets voor toekomstig beleid te leren. Sommige HAT-complexen waren grootschalig en stonden op onpopulaire locaties, waardoor ze te maken kregen met sociale onveiligheid en exploitatieproblemen. In deze complexen kwamen vaak de financieel en sociaal kwetsbare mensen terecht die elders geen woning konden vinden of betalen. Bij flexwoningen op afgelegen locaties kunnen zich vergelijkbare problemen voordoen. Bijkomend aandachtspunt is dat de verhuisdynamiek in flexwoningen doorgaans groot is, wat een impact heeft op de sociale samenhang in de wooncomplexen en buurten (zie ook Groot et al. 2022). Bestuurders en beleidsmakers kunnen daarop anticiperen door flexwoningen zoveel mogelijk te laten realiseren op een goed bereikbare locatie en in een aantrekkelijke woonomgeving. Daarnaast helpt het om geen grootschalige anonieme complexen te plannen, en afspraken te maken over voldoende beheer, ook op langere termijn.

Klein of toch net wat groter bouwen?

Tot slot: de vraag van een- en tweepersoonshuishoudens naar betaalbare woningen zal de komende jaren nog toenemen en waarschijnlijk niet snel verdwijnen. Het is dus verstandig om er woningen bij te bouwen die voor deze doelgroep betaalbaar zijn en voldoen aan hun woonwensen. Dat kunnen kleine woningen zijn, maar een aanbod dat voornamelijk bestaat uit tijdelijke en (zeer) kleine woningen, is geen duurzame oplossing. Onze analyse laat immers zien dat kleine huishoudens niet per se behoefte hebben aan een kleine woning. Integendeel, ook zij wonen het liefst in een woning van zo'n 51 tot 100 vierkante meter. De bewoners van kleine woningen zijn bovendien doorgaans minder tevreden met hun woning dan de bewoners van grotere woningen. Zij verhuizen gemiddeld sneller.

Referenties

- Appolloni, L & D. D'Alessandro (2021). Housing spaces in nine European countries: a comparison of dimensional requirements. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(8), pp. 1-19.
- Bastiaanssen, J. & M. Breedijk (2022). Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Benthum, van C. (2007) Oostenrijkse woningen in Nederland. Delft: TU Delft. Geraadpleegd via: [https://www.monumentenzorgdenhaag.nl/sites/default/files/monument/media/Oostenrijks eWoningen%20scriptie%20TU.pdf](https://www.monumentenzorgdenhaag.nl/sites/default/files/monument/media/Oostenrijks%20Woningen%20scriptie%20TU.pdf)
- Buys, A. (1991). Twintig jaar bewoners nieuwe woningen. Amsterdam: RIGO.
- Buys, A. & M. Hu (2018). Demografie en de woningmarkt: de gevolgen van het toenemend aantal alleenstaanden voor de woningmarkt. Amsterdam: RIGO.
- Blom, A., B. Jansen & M. van der Heiden (2004). De typologie van de vroeg-naoorlogse woonwijken. Den Haag: Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed.
- BZK (2019). Kamerbrief over Stimuleringsaanpak Flexwonen. Geraadpleegd via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ae55b5cd-7a18-4667-a772-331f2c43c660/pdf>.
- BZK (2023). Kamerbrief voortgang versnelling tijdelijke huisvesting. Geraadpleegd via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-2326a2384b164bd50e545a4dof6bbc68a48cf765/pdf>
- BZK (2024). Kamerbrief verplaatsbare woningen. Geraadpleegd via: <https://open.overheid.nl/documenten/7dfbedb8-c943-4a91-a746-8d9e5d8775c1/file>
- CBS (2018). Woonoppervlaktes van Nederlandse huishoudens. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2018/22/woonoppervlakte-in-nederland>.
- CBS (2023a). Huishoudensprognose 2022-2070. Den Haag: CBS.
- CBS (2023b). Bevolkingsprognose 2023-2070: minder geboorten, meer migratie. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2023/bevolkingsprognose-2023-2070-minder-geboorten-meer-migratie>.
- CBS (2024). Verhuizen. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/levensloop/verhuizen>
- CBS Statline (2024). Voorraad woningen; gemiddeld oppervlak; woningtype, bouwjaarklasse, regio. Geraadpleegd via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82550NED/table?fromstatweb>
- CBS in FD. (2024) Nederlanders wonen zo'n negen jaar op hetzelfde adres. (27-03-2024). FD.nl. Geraadpleegd op 15 Augustus 2024
- Cobouw (2024). Corporaties bouwen liever kleine woningen, want dat levert meer op. Geraadpleegd via: <https://www.cobouw.nl/321053/corporaties-bouwen-liever-kleine-woningen-want-dat-levert-meer-op>
- CROW (2024). Nabijheid en netwerken in: 'Dashboard bereikbaarheid en nabijheid' van de Staat van de Mobiliteitstransitie, Kennisplatform CROW.

- Dam, H. Van (1975). Nota Huisvesting Alleenstaanden en Tweepersoonshuishoudens. Geraadpleegd via: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1eyo/vjsimghz55yu>
- Dijk, T. van (2020). Oostenrijkse woningen in Nederland: hoe een noodoplossing een toetelkind werd. Geraadpleegd via: <https://storymaps.arcgis.com/stories/b548381a9coe47foa09987f80bf3obe8>
- Greter, W., (1987). Nieuwe woningplattegrond als alternatief voor gezinswoning. AGORA Magazine 3(3), pp. 10-13.
- Groot, J., M. van der Staak, F. Daalhuizen & F. Schilder (2022). Flexwoningen als aanvulling op het woningaanbod: een verkenning van de kansen en obstakels bij het realisatieproces. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Harmsma, J (z.j.) Huisvesting voor alleenstaanden als “gevaar”, serieparlementairegeschiedenis.nl. Geraadpleegd via: <https://serieparlementairegeschiedenis.nl/maatschappelijke-vernieuwing/huisvesting-voor-alleenstaanden-als-gevaar/>
- Hofsté, W.J. te (2016). Eenpersoonshuishoudens: inspelen op demografische trends. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Hüpscher, H. (1989). De verhuurbaarheid van Hat-eenheden: analyse van verhuurbaarheidsproblemen en mogelijke maatregelen. DelftDelftse Universitaire Pers.
- Husby, T., & F. Schilder (2021). Appartementen: premie of discount? Een onderzoek naar de betalingsbereidheid voor appartementen. Real Estate Research Quarterly, 20(4), pp. 11-24.
- Kleinegris, T.E. (2017). Housing preferences of young single-person households living in the four biggest cities of the Netherlands and the role of real estate parties in facilitating this target group. Eindhoven: TU Eindhoven.
- Lennartz, C., R. Arundel & R. Ronald (2016). Young people and homeownership in Europe trough the Global Financial Crisis. Population, Place and Space, 22(8), pp. 823-835.
- Lennartz, C. & P. de Vries (2024). Hoe grote nieuwbouwwijken aan de stadsranden veranderen: lessen uit de Vinex-wijken voor de ontwikkeling van toekomstige grootschalige nieuwbouwingebieden. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Musterd, S., M. Damhuis, C. Hochstenbach & W. van Gent (2019) De regio als garderobe: huishoudens, levensfasen en woonmilieu in de Nederlandse Metropool. Amsterdam: Amsterdam University Press B.V.
- MRA (2020). Woonwensen en Recent Verhuisden: wonen in de Metropoolregio Amsterdam 2019. Amsterdam: Metropoolregio Amsterdam.
- OECD (z.j.) Housing overcrowding. Geraadpleegd via: <https://www.oecd.org/en/data/indicators/housing-overcrowding.html>
- Platform 31 (2013). Documentatie systeemwoningen '50 – '75, Eindrapport. Geraadpleegd via: http://wiki.bk.tudelft.nl/mw_bk-wiki/images/4/4d/BC_Documentatie_systeemwoningen-1395931244.pdf
- Rondom Vandaag (2021). ‘Tijdelijke’ houten Oostenrijkse noodwoning bestaat nu al 73 jaar. Geraadpleegd via: <https://www.rondomvandaag.nl/leeuwarden/wonen/24601/-tijdelijk-houten-huis-bestaat-nu-al-73-jaar>
- Rossum, H. van (1976). Huisvesting alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens. De Banier, 5 februari 1976.
- Schilder, F. & E. Buitelaar (2021). Stuurbaarheid van Woonvoorkeuren. Den Haag: PBL.

- Schilder, F., M. van der Staak, F. Daalhuizen, J. Groot & P. Visser (2024). Beleid maken voor (flex)wonen. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Veen, J. van (2007). HAT-eenheden leven voort: Vorig interventieprogramma jongerenhuisvesting dateert uit 1975. Geraadpleegd via: <https://www.nul20.nl/dossiers/vorig-interventieprogramma-jongerenhuisvesting-dateert-uit-1975>
- Wilson, L. (2024). How Big is a House? Average House Size by Country – 2024. Geraadpleegd via <https://shrinkthatfootprint.com/how-big-is-a-house/>
- Windt, W. van der (1981). Onderzoek huisvesting alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Zuithoff, Y. (2006). Duplexwoningen: verleden, heden, toekomst? Utrecht: Universiteit Utrecht.

Bijlagen

Bijlage 1 Aandachtspunten bij de onderzoeksuitkomsten

Bij het interpreteren van de onderzoeksresultaten in deze publicatie moet rekening worden gehouden met de dekking, plausibiliteit en betrouwbaarheid van de uitkomsten.

Plausibiliteit

Om inzicht te krijgen in de plausibiliteit van de resultaten is waar mogelijk een vergelijking gemaakt met uitkomsten tussen kleine en grote woningen uit het WoON 1986-2012, 2018 en 2021. Hoewel het WoON een steekproef betreft en de aantallen kleine woningen niet precies overeenkomen met de CBS Microstatistiek kleine woningen, liggen ze wel in lijn met elkaar. Als het gaat om leeftijd, huishoudentype en woonduur komen de gemiddelden uit het WoON overeen met die uit de Microdata.

Betrouwbaarheid uitkomsten

De gepresenteerde analyses over kleine woningen kennen een hoge betrouwbaarheid. Zij hebben betrekking op alle kleine woningen in Nederland en hun bewoners eind 2022. De analyses over kleine tijdelijke flexwoningen daarentegen hebben betrekking op een deel van de populatie flexwoningen. We weten niet precies hoeveel flexwoningen er daadwerkelijk in Nederland zijn gerealiseerd omdat er (nog) geen monitoring van flexwoningen is. Onze data bevatten slechts de flexwoonprojecten die op één peilmoment (september 2023 bekend waren bij de UVTH/MinBZK of het Expertisecentrum Flexwonen). Flexwoonprojecten nog in de vergunningsfase, en flexwoonprojecten in de afrondende fase zijn hierbij niet meegenomen, en flexwoonprojecten die niet bekend waren bij de UVTH/MinBZK of het Expertisecentrum Flexwonen dus ook niet. Het is daarmee aannemelijk dat er een aantal flexwoonprojecten niet zijn geïdentificeerd in dit onderzoek.

Bouwjaar

Met de koppeling van de flexwoonprojecten aan de BAG-gegevens blijkt dat enkele flexwoonprojecten en dan voornamelijk transformatie-flexwoningen het oorspronkelijke bouwjaar van het pand nog in de BAG hebben staan en dat de nieuwe tijdelijke verblijfsobjecten geen aangepaste datum hebben gekregen. Uitspraken over het bouwjaar van flexwoningen zijn dan ook lastig te doen. Voor het merendeel is uit de data wel af te leiden dat flexwoningen vooral in de periode na 2019 zijn gerealiseerd.

Verblijfsoppervlak

Voor het verblijfsoppervlak van het verblijfsobject in de BAG geldt hetzelfde als bij bouwjaar gemeld. Ook hier zijn er bij voornamelijk transformatie-flexwoningen adressen waarbij het verblijfsoppervlak de oppervlakte van het oorspronkelijke pand weerspiegelt. Bij het analyseren van het gebruiksoppervlak zijn de extremen buiten beschouwing gelaten.

Woonduur

De analyses over de woonduur van bewoners van kleine en kleine (tijdelijke) flexwoningen hebben betrekking op de eind 2022 woonachtig zijnde bewoners in kleine dan wel flexwoningen. We beseffen dat de korte woonduur van flexwoningen deels te maken kan hebben met de realisatiedatum van de desbetreffende woningen. In flexwoonprojecten die recent zijn gerealiseerd hebben bewoners automatisch een korte woonduur. Om inzicht te krijgen in de plausibiliteit van de woonduuruitkomsten is een vergelijking gemaakt met kleine (HAT-)woningen en grote woningen.

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende bronnen. Inzicht in de flexwoningen die nu in Nederland staan is verkregen door eigen dataverzameling, waarbij gebruik is gemaakt van databestanden van BZK/UVTH en de website van het expertisecentrum Flexwonen. Om inzicht te krijgen in de woningvoorraad en nabijheid van voorzieningen is gebruik gemaakt van de BAG¹⁰ en de woningvoorraad- en nabijheidsstatistieken van het CBS. Inzicht in de achtergrondkenmerken van bewoners van kleine woningen en flexwoningen is verkregen door gebruik te maken van het Woononderzoek Nederland (WoON 2012 t/m 2021) en de CBS Microdata. De analyses van deze verschillende gegevensbestanden stelden ons in staat de woningvoorraad en zijn gebruikers in beeld te brengen.

In deze bijlage leggen we uit hoe de data uit verschillende bronnen en de analyses hiervan hebben geleid tot de hiervoor gepresenteerde inzichten. Per stap wordt aangegeven welke bestaande data zijn gebruikt en welke aannames zijn gedaan.

Dataverzameling

Om antwoord te kunnen geven op de vraag wat flexwonen toevoegt aan de al bestaande voorraad kleine woningen waren data nodig over de voorraad kleine woningen en die over flexwoningen. Het creëren van een dataset kleine woningen was eenvoudig te doen door een selectie te maken in de BAG van alle objecten met een woonfunctie die 50 vierkante meter of kleiner zijn. Een registratie flexwoningen bestond op het moment van dit onderzoek echter niet. Daarom is gebruik gemaakt van cijfers aangeleverd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Uitvoeringsinstantie Versnelling Tijdelijke Huisvesting (UTVH), stand september 2023. Voor het analyseren van de flexwoningen en alle kleine woningen in Nederland is gebruik gemaakt van CBS Microdatabestanden. We leggen hieronder nader uit hoe dit in zijn werk is gegaan.

Creëren van de dataset Flexwoningen

Het door het ministerie van BZK/UVTH aangeleverde bestand bevatte projectnamen, adresgegevens en aantallen gerealiseerde en te realiseren (tijdelijke) flexwoningen per project. De lijst bestond uit projecten waarvoor bij het ministerie subsidie was aangevraagd; projecten die ondersteuning hebben gehad vanuit de UVTH; en van projecten aangemeld bij het Expertisecentrum Flexwonen. Dit bestand (vanaf nu vermeld als 'bronlijst') is daarnaast aangevuld met projecten die vermeld stonden op de website 123flexwonen.nl/praktijkvoorbeelden van het Expertisecentrum Flexwonen. Het totale databestand bevat 377 flexwoonprojecten.

¹⁰ De BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen) bevat informatie over alle adressen en gebouwen in Nederland, inclusief bouwjaar, oppervlakte, gebruiksdoel en locatie. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het invoeren en kwaliteitsbeheer van deze gegevens. [De Landelijke Voorziening BAG \(LV BAG\), beheerd door het Kadaster, maakt deze gegevens centraal beschikbaar](#) voor verschillende gebruikers binnen en buiten de overheid.

Vervolgens zijn de volgende stappen doorlopen om van de bronlijst tot een zo betrouwbaar mogelijke dataset te komen.

Stap 1: Categorisering (tijdelijke) flexwoningen

Op basis van het onlineonderzoek naar de projectomschrijvingen hebben we de geïdentificeerde (tijdelijke) flexwoonprojecten en adressen ingedeeld in verschillende typen en deze gecodeerd:

- a. Nieuwe modulaire flexwoningen;
- b. Transformatie-flexwoningen;
- c. Flexwoningen met onduidelijke intentie of intentie van 30 jaar of langer;
- d. Onzelfstandige kamers in flexwoonprojecten;
- e. Geen flexwoningen (bijvoorbeeld tijdelijke huurcontracten in bestaande woningen).

Na deze categorisering zijn categorieën 'd' en 'e' uit de data gefilterd en niet uitgewerkt voor verdere analyse. Categorie 'd' zijn woningen waarin de ingeschreven personen geen eigen adres en huisnummer hebben, omdat het onzelfstandige woonruimte betreft. Daarmee is onduidelijk of en hoe de bewoners ingeschreven staan in de Basisregistratie Personen (BRP) en dit vertroebelt de verdere analyse op huishoudensniveau te veel. Categorie 'e' zijn projecten die niet onder de door ons gehanteerde definitie van flexwonen vallen. Tot slot zijn projecten die niet meer bestonden of niet waren gerealiseerd buiten beschouwing gelaten.

Stap 2: Controleren en aanvullen (adres)gegevens

De project- en adresgegevens van elk vermeld project op de bronlijst zijn gecontroleerd. Adressen bleken voor het grootste deel voorlopige adressen van dichtstbijzijnde straat of gebouw, of bevatten alleen een projectnaam. Middels bagviewerkadaster.nl, kadastralekaart.com, postcode.nl en google streetview zijn alle flexwoonprojecten opgezocht en van adressen met zespositiepostcode, huisnummer en huisnummertoevoeging voorzien.

Daarnaast is op internet gezocht naar informatie over het project, om te achterhalen wat er bekend is over de tijdelijke aard van de locatie. Daarnaast is er gecontroleerd of het aantal gerealiseerde (tijdelijke) flexwoningen per locatie overeenkomt met de projectbeschrijving; welke doelgroepen er gehuisvest worden; en hoeveel personen er per woning en locatie wonen. Aan de bronlijst hebben we op basis van dit onlineonderzoek informatie toegevoegd over het soort gebouw, het woningtype, huurcontract, de eigenaar van het project.

De 377 flexwoonprojecten zijn van een adres voorzien, dit heeft geleid tot een lijst van 18.003 adressen van flexwoningen en/of flexwoonprojecten.

Stap 3: Koppelen aan BAG-informatie

De 18.003 adressen van de (tijdelijke) flexwoningen zijn vervolgens gekoppeld aan de BAG, met peildatum 1 november 2023, op basis van zespositiepostcode, huisnummer en huisnummertoevoeging. Vervolgens heeft er een check plaatsgevonden op niet gekoppelde adressen (eventuele foutieve adresinformatie is gecorrigeerd). Uiteindelijk bleven er 17.977 aan de BAG gekoppelde flexwoningen over. Middels deze koppeling met de BAG konden pand- en objectkenmerken worden toegevoegd aan de dataset. Daarnaast is de VBO-ID-code toegevoegd die het mogelijk maakt het bestand te uploaden naar de beveiligde CBS Microdata-omgeving en daar geanonimiseerd te koppelen aan de SSB-databestanden van het CBS.

Stap 4: Koppelen aan het SSB van het CBS

Via het CBS heeft PBL toegang tot het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB). Het SSB stelt microdata beschikbaar ten behoeve van publicaties op het terrein van sociaaleconomische en ruimtelijke statistieken. Het bestand met de adressen van flexwoningen zijn door het CBS geanonimiseerd. Dat betekent dat de adresgegevens zijn verwijderd en in plaats daarvan door het CBS zijn voorzien van RINOBJECTNUMMERS. Via deze sleutelcodes kan de bronlijst gekoppeld worden aan andere databestanden die inzicht geven in gebouwkenmerken en bewoners.

Stap 5: Koppelen aan de dataset kleine woningen

In de CBS-microdataomgeving zijn het databestand met kleine woningen en het bestand met flexwoningen met elkaar gecombineerd om te bepalen welke flexwoningen ook kleine woningen zijn.

Gebouw- en bewonerskenmerken uit het SSB (CBS-microdata)

De volgende CBS-databestanden met gegevens over de gebouwen zijn gekoppeld en geanalyseerd om informatie over gebouwen te kunnen vergelijken:

- a. Kenmerken en levensloop van woningen en niet-woningen (LEVCYCLWOONNIETWOONBUS)
Dit bestand beschrijft gebouwen (woningen en niet-woningen) in Nederland vanaf 1 januari 2012 zoals geregistreerd in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Daarnaast zijn kenmerken opgenomen als bouwjaar, oppervlakte en status (niet gerealiseerd, in gebruik, buiten gebruik e.d.).
- b. Eigendom en eigenaar van woningen (EIGENDOMTAB)
Dit bestand maakt het mogelijk om de eigendomsinformatie van verblijfsobjecten met woonfunctie (woningen) te verbinden met andere datasets. De eigenaren worden vastgesteld volgens de Basisregistratie Kadaster (BRK), aangevuld met informatie uit de LV-WOZ, en gekoppeld aan de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG).
- c. WOZ-waarde van woningen (BAGWOZTAB)
Dit bestand bevat informatie over de WOZ-waarde (Wet waardering onroerende zaken) van een woning en is samengesteld op basis van Landelijke Voorziening WOZ (LV WOZ). Dit is de centrale registratie waaruit WOZ-gegevens uit alle gemeenten verkregen kunnen worden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de vulling van de LV WOZ; het Kadaster beheert het; en het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor deze basisregistratie.
- d. Gemeente- en wijkcodes van een verblijfsobject (VSLGWBTAB)
Dit bestand geeft een koppeling tussen een object en de gemeente/wijk waartoe dit object behoort.
- e. Overzicht van alle postcodes met bijbehorende stedelijkheidscategorie en omgevingsadressendichtheid (PC4STEDOAD)
Dit bestand bevat postcodes (4 cijfers) met bijbehorende stedelijkheidscategorie en omgevingsadressendichtheid per 1 januari van een specifiek jaar. De indeling van gemeenten naar stedelijkheid is afhankelijk van de omgevingsadressendichtheid. Er zijn vijf stedelijkheidsklassen gedefinieerd op basis van grenswaarden van 2500, 1500, 1000 en 500 adressen per vierkante kilometer.

De volgende SSB-microdatabestanden zijn gekoppeld om informatie over bewoners te kunnen vergelijken:

- a. GBA Adreskenmerken van personen (GBAADRESOBJECTBUS)

Dit bestand bevat adresobject-codes van (geanonimiseerde) personen die vanaf 1 januari 1995 in de gemeentelijke bevolkingsregisters ingeschreven hebben gestaan. Longitudinaal bestand over de periode 1995-2022.

- b. Huishoudenskenmerken van in de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) ingeschreven personen (GBAHUISHOUDENSBUS)
Dit bestand omvat informatie over de huishoudens van alle personen vermeld in de GBA vanaf 1 oktober 1994, zoals de omvang van het huishouden en de samenstelling ervan.
- c. Kenmerken van verhuizingen (GBAADRESGEBEURTENISBUS)
Dit bestand geeft longitudinale informatie over verhuizingen binnen Nederland van personen geregistreerd in de GBA voor de periode van 1 januari 1995 tot heden. Het bevat details zoals verhuisdatum, verhuisrichting (binnen dezelfde gemeente of tussen verschillende gemeenten) en het publicatiejaar van de gegevens.
- d. Inkomen van huishoudens (INHATAB)
Dit bestand bevat het jaarinkomen van huishoudens op 1 januari van het onderzoeksjaar. De variabele INHBELIH vertegenwoordigt het belastbaar inkomen van het huishouden: inkomsten uit box 1, 2 en 3 van alle leden van het huishouden bij elkaar opgeteld. De variabele INHBESTINKH vertegenwoordigt het besteedbaar inkomen van het huishouden, waarbij het bruto-inkomen wordt verminderd met betaalde inkomensoverdrachten zoals alimentatie, premies voor inkomensverzekeringen (sociale verzekeringen, volksverzekeringen, particuliere verzekeringen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ouderdom en nabestaanden), premies voor ziektekostenverzekeringen, en belastingen op inkomen en vermogen.
- e. Personen sociaaleconomische categorie (SECMBUS)
Dit bestand bevat informatie over de sociaaleconomische categorie (SECM) van individuen gedurende een specifieke maand. Het bestand is samengesteld uit verschillende registraties van afzonderlijke inkomensbronnen. Voor elke registratie wordt aangegeven of een persoon deze in de betreffende periode heeft gehad. Daarnaast wordt vermeld of een persoon in die maand bij een onderwijsinstelling geregistreerd stond als scholier of student.

Bijlage 3 Analysemethoden

Wat hebben we onderzocht en hoe?

We hebben voor dit hoofdstuk gebruik gemaakt van de data uit het WoON en een combinatie van CBS-microdatabestanden. De CBS-microdata bevatten registerdata uit de basisregistratie personen en de gemeentelijke basisadministratie en polisdata, waardoor een geanonimiseerd inzicht ontstaat van de leeftijdsopbouw, gezinssamenstelling en inkomensposities van de bewoners van kleine woningen. We hebben deze data bekeken door als het ware een 'foto' te maken van alle bewoners op één peildatum en gekeken naar de kenmerken van de bewoners op dat moment. De meest recente peildatum waarop alle databestanden beschikbaar waren op het moment van onderzoek doen was 30 december 2022.

HAT-woningen in de Microdata

De allereerste vraag die we ons stelden was hoe de HAT-woningen te onderscheiden zijn in de data. Net als bij de huidige flexwoningen ontbrak het ook bij de HAT-woningen aan een registratie ervan, dus zijn we voor onze analyse genooddaakt geweest om een proxyvariabele te gebruiken. Om toch inzicht te krijgen in kenmerken van de gerealiseerde woningen voor een- en tweepersoonshuishoudens die onder de HAT-subsidieregeling zijn gebouwd en in de kenmerken van de bewoners, hebben we de volgende aanname gedaan. In de Microdata van het

CBS hebben we HAT-woningen gedefinieerd als woningen met een omvang van 50 vierkante meter of kleiner met een bouwjaar tussen 1975-1985. Hiermee konden ruim 75.000 vermoedelijke HAT-woningen geïdentificeerd worden (zelfstandige woningen), wetende dat de HAT-eenheden ook onzelfstandige wooneenheden bevatten. Hiermee benaderen we de in de literatuur gevonden aantallen van rond de 80.000.

Uit onderzoek van Buys (1991) komt naar voren dat er in de periode tussen 1978 en 1987 afgerond ongeveer 80.000 nieuwe HAT-eenheden (zowel zelfstandige als onzelfstandige) zijn gebouwd. Uit andere bronnen komen vergelijkbare aantallen naar voren waarbij veelal de periode 1975-1985 wordt aangehouden voor het meten van de hoeveelheid gerealiseerde HAT-Woningen. De door ons geïdentificeerde 75.000 kleine woningen uit de HAT-periode vormen dus een aannemelijke omvang, al moeten we er wel rekening mee houden dat we, doordat we onzelfstandige wooneenheden niet meenemen en wetende dat HAT-woningen soms ook inmiddels weer gesloopt zijn, ook een aantal niet met de HAT-subsidie gesubsidieerde kleine woningen uit deze bouwperiode in onze analyse hebben meegenomen. Deze hebben als kenmerk HAT gekregen terwijl ze dat wellicht niet zijn en andersom kan het ook gelden, dat na de periode 1985 nog kleine woningen zijn gerealiseerd onder de HAT-subsidie. Deze is immers pas in 1995 stopgezet vanwege onder andere een gebrek aan belangstelling en veranderende beleidsdoelstellingen.

Analyses SSB CBS Microdata

Voor de analyses op basis van het SSB (CBS-microdata) is er een peildatum gebruikt: 30 december 2022. Dit betekent dat er in de data als het ware een foto is gemaakt van alle bewoners in Nederland en de woning waar zij op dat moment stonden ingeschreven. De onderzoeksgroepen die worden vergeleken zijn gebaseerd op hun woonruimte: Er is een groep 'flexwoning' geïdentificeerd op basis van de lijst zelf ingebrachte adressen (zie 6.1). Er is een groep 'kleinwoning' op basis van woonoppervlakte kleiner dan 50 vierkante meter. En een groep HAT-bewoners op basis van een woonoppervlakte kleiner dan 50 vierkante meter en bouwjaar tussen 1975 en 1985.

Bivariate analyses

In bivariate analyses is de relatie tussen twee variabelen bekeken, in dit geval de relatie tussen de doelvariabelen over leefstijl en de achtergrondkenmerken. Met behulp van significantietoetsing middels betrouwbaarheidsintervallen is onderzocht of het verband tussen twee variabelen in de populatie statistisch significant is op basis van het steekproefresultaat. De in deze publicatie beschreven verschillen zijn statistisch significant, tenzij anders aangegeven.

Variantie Analyse

Met een one-way ANOVA is getoetst of de groepsgemiddelden van twee of meer groepen significant van elkaar verschillen. Hierbij wordt gebruikgemaakt van één onafhankelijke variabele. De verdeling van de groepen is het type woning (kleine flexwoning, kleine woning, HAT-woning). Alleen interval/ratio-variabelen kunnen gebruikt worden voor het toetsen van de gemiddelden. Achtergrondkenmerken als leeftijd, woonduur, inkomen, huishoudensgrootte, woninggrootte en aantal verhuizingen in de afgelopen 5 jaar zijn gebruikt om te onderzoeken of de gemiddelden verschillen tussen bewoners van kleine flexwoningen, bewoners van HAT-woningen en bewoners van kleine woningen (exclusief flex- en HAT-woningen).

Surveyresultaten uit WBO en WoON (WoonOnderzoek Nederland)

Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van een longitudinale WoON-database, verstrekt door het ministerie van BZK, die gegevens bevat voor de jaren 1986-2012, 2018 en 2021. Het WoON, een driejaarlijks steekproefonderzoek uitgevoerd door het CBS in samenwerking met het ministerie van BZK, omvat een representatieve steekproef van Nederlandse volwassenen geregistreerd in de Basisregistratie Personen (BRP). Gemeenten nemen deel op basis van een gestratificeerde steekproef met landelijke dekking, waarbij sommige gemeenten hun steekproef vergroten (oversampling) voor betrouwbare lokale inzichten. De gegevens worden verzameld via enquêtes en aangevuld met registerinformatie om statistische inzichten te verschaffen over de woonsituatie, wensen en behoeften van de Nederlandse bevolking met betrekking tot huishoudensamenstelling, woning en woonomgeving, woonlasten, woonwensen en verhuizingen. Het WoON-2015 is niet opgenomen vanwege trendbreuken in variabelen.

Met behulp van een T-Test is onderzocht of de gemiddelde woontevredenheid van bewoners van kleine woningen significant verschilt van die van bewoners van grote woningen. Zo bieden we niet alleen inzicht in de vraag of er een verschil is, maar ook in de omvang van dit verschil. De tevredenheid van bewoners met hun huidige woning en woonomgeving werd gemeten op een likertschaal van 1 tot en met 5, variërend van zeer tevreden tot zeer ontevreden.

Woonduur, verhuigeneigheid en woonvoorkeuren in het WoON

Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van het WoON om meer te weten te komen over de plannen en de beleving van bewoners in kleine woningen in Nederland. Deze enquête geeft inzicht in de woonwensen en het woongedrag van mensen en vormt daarmee een waardevolle aanvulling op de registerdata. In het WoON hebben we gekeken naar de gehele geschiedenis ten aanzien van woonduur, woontevredenheid en verhuigeneigheid van de bewoners van kleine woningen met behulp van een longitudinaal bestand (1986-2012) en de WoON's van 2018 en 2021. In het WoON hebben we geen onderscheid kunnen maken naar type kleine woningen zoals dat wel in de Microdata is gedaan. Dat wil zeggen dat de analyses niet uitgesplitst zijn naar HAT-woningen en flexwoningen. Desondanks geeft deze analyse wel interessante inzichten in de beleving en waardering van mensen die wonen op 50 vierkante meter of minder.

Enquête onder corporaties

In het voorjaar van 2023 heeft het PBL een enquête uitgezet onder het ledenbestand van Aedes, de vereniging voor woningcorporaties. Woningcorporaties ontvingen het verzoek mee te doen aan een online vragenlijst over de ervaringen en de afwegingen van corporaties bij het overgaan tot het verhuren van flexwoningen.

Van de 269 door Aedes verstrekte contactgegevens en aangeschreven corporaties hebben er 119 meegedaan aan het onderzoek naar flexwonen (44 procent van alle corporaties in Nederland). Met de inzichten uit deze enquête hebben we zicht gekregen op de ervaringen en ambities van woningcorporaties met flexwoningen tot 2023 en voor de nabije toekomst. Vooral grotere woningcorporaties met meer dan 10.000 wooneenheden zijn oververtegenwoordigd in de enquête.

Nabijheidsanalyse

Voor de indeling naar bereikbaarheid is aangesloten bij de PBL-studie *Toegang voor iedereen?* uit 2022. Zie: Bastiaanssen, J. en M. Breedijk (2022). *Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.