



ROmagazine

07-04-24

## **PBL-lessen van de VINEX-uitleg slaan de plank mis**

*Friso de Zeeuw (adviseur gebiedsontwikkeling en emeritus hoogleraar TU Delft) en Geurt Keers (woningmarktonderzoeker)*

***PBL heeft een onderzoek naar verhuisbewegingen uit en naar VINEX-uitleglocaties in 2008-2021 gedaan om lessen te trekken voor woningprogramma's op nieuwe uitleglocaties.<sup>1</sup>***

### **Het PBL-onderzoek en de daaruit getrokken lessen**

VINEX-uitbreidingswijken (1995-2005) waren bedoeld om aantrekkelijke groene woonwijken aan de stadsranden of nabij de steden te realiseren. De nadruk lag op rijtjeshuizen in de koopsector om woningzoekende stedelijke middenklasse gezinnen aan de steden te binden.

De PBL-studie concentreert zich op de toevoeging van 108.000 woningen ('restcapaciteit') op VINEX-uitleglocaties van 2008 tot 2020. Die zijn vooral ingevuld met grote en dure eengezins-koophuizen. Woningeigenaren blijken vaker door te stromen naar een groter en duurder huis binnen dezelfde wijk. Starters en oudere doorstromers verlaten de VINEX-uitlegwijken naar verhouding meer. Volgens PBL hebben ouderen en starters vanwege de 'steeds eenzijdigere' woningvoorraad nauwelijks kans om in de VINEX-wijk een gepaste woning te vinden.

De belangrijkste les voor toekomstige grote uitbreidingen is volgens PBL dat er beter moet worden nagedacht over de functie en samenstelling van de wijken op de lange termijn, hoe deze wijken zich verhouden tot andere woongebieden in de stadsregio in verband met segregatie en uitsortingsprocessen op stedelijke woningmarkten.

De tweede les is om vanaf het begin beter rekening houden met verschillende woonbehoeften die in de loop van de tijd zullen veranderen. Voor flexibiliteit moet er letterlijk meer ruimte open blijven om de wijk later aan veranderende voorkeuren te kunnen aan te passen.

---

<sup>1</sup> <https://www.pbl.nl/publicaties/hoe-grote-nieuwbouwwijken-aan-de-stadsranden-veranderen>

In artikelen in de vakpers wordt de studie gretig aangehaald als waarschuwing tegen het gevaar van eenzijdige wijken voor de rijken<sup>2</sup> en particuliere domeinen voor hogere inkomens<sup>3</sup>.

***Bij deze studie plaatsen wij negen kanttekeningen die tot volstrekt andere conclusies leiden dan die van de PBL-onderzoekers.***

### **1. VINEX stuurde op doorstroming en dat is prima**

In de studie van PBL wordt de differentiatie van de woningbouw voor VINEX-uitlegwijken beschreven, zoals 70% vrije sector (meest grondgebonden koopwoningen) en 30% sociaal. Het stevige programma grondgebonden koopwoningen was onder meer bedoeld om de doorstroming van mensen met een gegroeid inkomen vanuit bestaande sociale huurwoningen te laten doorstromen. Zodat die woningen weer beschikbaar kwamen voor mensen met een laag inkomen. En zo werd de ‘goedkope scheefheid’ bestreden. Prima beleid en ook nog geslaagd.

### **2. VINEX-opgave bestond voor een derde uit binnenstedelijke locaties**

PBL laat onbesproken dat het VINEX-beleid 33% van de woningbouwopgave in bestaand stedelijk gebied beoogde. Op grotere binnenstedelijke locaties werd 50% sociale woningbouw aangehouden. In de stedelijke vernieuwingswijken was (met meer subsidies) een hoger aandeel sociaal mogelijk. De VINEX-bouwprogrammering was ingegeven door de uitkomsten van woningbehoeften-onderzoek. Binnenstedelijk werden meer appartementen gebouwd, vooral voor starters en ouderen. Starters in de steden kwamen zo aan hun trekken. Net zoals de grotere groep gezinnen met laagbouw in de uitleggebieden. Die samenhang is belangrijk. Immers starters zoeken vaker een woning in een stedelijk milieu en gezinnen vaker een huis met tuin in een rustiger groen woonmilieu.

### **3. Programma's op de VINEX-uitleg in 2008-2020 zijn behoorlijk gedifferentieerd**

Het feitelijk PBL-onderzoek is gerelateerd aan de bouw van 108.000 woningen op restcapaciteit van VINEX-uitleglocaties in 2008-2020. Volgens PBL domineren dure eengezins-koophuizen de programma's. De differentiatie is echter groter dan PBL suggereert. Gemiddeld betrof de woningbouw in 2008-2020 op VINEX-uitleglocaties circa 60% koopwoningen. Alle koopwoningen als duur bestempelen, zoals PBL doet, gaat voorbij aan dat dit gemiddelde bestaat uit een deel betaalbare koop, een deel gemiddeld en een deel dure koop boven het gemiddelde.<sup>4</sup> En er is zelfs na 2008 in de meeste jaren 40% huurwoningen gebouwd; 15% sociaal en 25% vrije sector huur. De afname van het aandeel sociale huur is

<sup>2</sup> <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/vinex-herrijst-uit-de-as-rijk-gaat-nieuwe-grote-woningbouwlocaties-aanwijzen/>

<sup>3</sup> <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/verlies-de-kracht-van-gematigde-verstedelijking-niet-uit-het-oog/>

<sup>4</sup> De gemiddelde WOZ-waarde van nieuwe woningen op VINEX-uitleglocaties ligt in 2008-2015 om en nabij de NHG-bovengrens; in 2016-2020 wordt het verschil groter, mede doordat de woningen op VINEX-locaties groter werden. De prijsontwikkeling op de VINEX-locaties is volgens PBL niet afwijkend van de nieuwbouw op referentielocaties.

mede toe te schrijven aan de verhuurdersheffing en de crisis van 2010-2014 die ook verkoop van bestaande sociale huurwoningen voor financiering van meer nieuwe sociale huurwoningen moeilijker maakte. De vrije sector huur heeft het huuraanbod op VINEX-uitleglocaties op peil gehouden. De nieuwbouw betrof circa 25% appartementen en 75% gezinshuizen. Voor uitleglocaties is dat een aanzienlijke woningdifferentiatie en met bepaald geen grote afwijking van de VINEX-jaren 1995-2005. De differentiatie sluit redelijk aan bij de woonwensen.<sup>5</sup> Binnenstedelijk werden in 2008-2020 vooral in de crisisjaren veel starters appartementen gebouwd, deels door transformatie van niet-woongebouwen, zoals kantoren.

Welk woningbeleid in 2008-2020 gold wordt door PBL nauwelijks uit de doeken gedaan. Zo rept PBL niet over de Woningbouwafspraken 2005-2009.<sup>6</sup> Die waren in lijn met de eerdere VINEX-afspraken 1995-2005, gezien de woonwensen van toen. Maar met meer aandacht voor particulier opdrachtgeverschap dan voor sociale woningbouw. Daarna volgde een 'beleidsarmere' periode als reactie op de algemene economische crisis 2010-2015 die de woningbouw fors raakte.

#### **4. Waarom moeten bewoners voor hun wooncarrière in dezelfde VINEX-wijk blijven?**

Volgens PBL hebben ouderen en starters vanwege de 'steeds eenzijdigere' woningvoorraad nauwelijks kans om in de VINEX-wijk een gepaste woning te vinden. Starters en oudere doorstromers verlaten de VINEX-uitlegwijken namelijk naar verhouding vaker. Dit is maar een interpretatie van de gegevens, zonder nadere onderbouwing. Dat starters een uitlegwijk verlaten (40% van de uitstroom) is niet zonder meer een reden voor zorg. Het zijn veel jongeren die het ouderlijk huis verlaten en vaak naar stedelijke woonmilieus willen verhuizen, voor studie of werk en nabij stedelijke voorzieningen. Opvallend is echter dat het aandeel van de groep starters onder vertrekkers afneemt van 50% naar 40%. Vergrijzen VINEX-uitlegbewoners en/of zijn woningen (elders) voor starters te duur geworden? PBL schrijft het eenvoudig weg toe aan een eenzijdige differentiatie op VINEX-uitlegwijken, terwijl er nota bene ook sociale huur en vrije sectorhuur woningen zijn bijgebouwd. De groep ouderen (vooral 55-65-jarigen) verhuist meer uit VINEX-uitlegwijken (van 10% naar ruim 20%). Gebrek aan passend aanbod kan een motief zijn. Maar ook andere reden kunnen voor de ouderen een rol spelen. Men kan willen doorstromen naar kleinschaligere groene woonmilieus in lagere dichtheden (landelijk dorps) of naar stedelijke milieus of naar andere regio's (voor werk, woonmilieu, nabij kinderen wonen, wonen in eigen geboortestreek, etc.).

---

<sup>5</sup> Friso de Zeeuw en Geurt Keers, Zo willen Nederlanders wonen: Beeldvorming en realiteit - WoON21 uitkomsten van de vraag-aanbod analyse voor Woningbouwers, Voorburg 2022; [https://woningbouwersnl.nl/persbericht\\_woon21\\_analyse/](https://woningbouwersnl.nl/persbericht_woon21_analyse/)

<sup>6</sup> Zie onder andere: T. Luijkx, J. Scheele en G. Keers, Evaluatie Woningbouwafspraken 2005-2009, RIGO, Amsterdam, 2010; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg100808.pdf&ved=2ahUKEwiygLXR1rCGAxWxgPOHHbwFCXkQFnoECBAQAQ&usq=AOvVaw3nhzm8GF9tb381dmtG1L9j>

De PBL onderzoekers doen alsof VINEX-bewoners voor altijd met hun VINEX-uitleglocatie ‘getrouwd’ willen zijn, ongeacht huishoudenstype en woonloopbaan. Een bizar uitgangspunt. Het geeft te denken als ook 40% van de uitstroom gezinnen (middenleeftijdsgroepen) betreft.

### **5. VINEX is uitermate geslaagd, gezien woonduur, tevredenheid en prijsvorming**

Bewoners waarderen VINEX-uitleglocaties zeer, nog steeds. PBL constateert dat de woonduur (‘honkvastheid’) relatief hoog is, wat wijst op grote woontevredenheid. Ook blijkt dat uit de PBL-studie dat de prijsontwikkeling van de woningbouw (koop en huur) op VINEX-uitleglocaties in 2008-2020 niet afwijkt van de woningbouw op referentielocaties. De woningbouw op VINEX is dus niet als zorgwekkend te beschouwen, maar veeleer als een zeer geslaagde operatie.

### **6. Ruimte reserveren voor latere invulling verhoogt alleen maar de grondprijs**

Bij de grootschalige locatieontwikkeling grond reserveren voor veranderende vraag in de toekomst, zoals de tweede les van PBL luidt, is door de PBL-onderzoekers zelf in de podcast over het onderzoek al als tamelijk kansloos getypeerd. Tijdelijk groen is over 20 jaar niet makkelijk te veranderen in een bouwkaal voor een ouderenflat. Dat zullen de toekomstige buurtbewoners niet accepteren. Ruimte reserveren voor latere invulling verhoogt bovendien de grondprijs voor de woningen voor bewoners ‘van nu’. Flexibiliteit in programmering tijdens de plannings- en realisatie-periode van circa 20 jaar is wel zinvol en haalbaar, zoals de VINEX-praktijk heeft uitgewezen.

### **7. Alsof bij nieuwe woonwijken niet wordt nagedacht over de context**

De voornaamste leest uit de PBL-studie naar VIINEX-uitleg voor de nieuwbouwopgave is een open deur: Denk na over de toekomstige vraag bij de woningprogrammering op grote woningbouwlocaties in relatie tot de regionale woningmarkt. Dat is bij VINEX wel degelijk gebeurd. Voor het slagen van een grote bouwopgave is een belangrijk leerpunt: hou rekening met de gedifferentieerde wensen van woningzoekenden naar woningtype en woonmilieu, nu en in de toekomst.

### **8. Ontwikkelaars willen niet per se grote woningen bouwen**

De PBL-studie schetst het beeld dat de overheid ontwikkelaars niet bijstuurt in hun commerciële programmatische wensen, op VINEX-uitleglocaties en de referentielocaties in de PBL-studie. Die wens zou zijn: grotere, dure woningen bouwen. Zij volgen in de bouwplanontwikkeling de woonwensen van huishoudens, in dit geval doorstromers binnen de koopsector. Dat is maar één van de doelgroepen. Ontwikkelaars bouwen ook kleinere woningen waar ook vraag naar is, zoals kleine koopappartementen voor starters in de steden. Zij hebben daar eerder ‘te klein’ dan ‘te groot’ te bouwen. De kostenontwikkeling (in de bouw) in combinatie met de betaalbaarheidseisen van de overheid bevorderen deze tendens. Dat tussen de programmatische wensen van overheid en markt spanning kan bestaan, is de normaalste zaak van de wereld. De afgelopen jaren heeft de overheid een sterkere (juridische) positie gekregen.

## **9. De gouden formule is nog steeds: homogene buurten in heterogene wijken**

Het PBL-oordeel dat VINEX-uitleg met veel (dure) grondgebonden koopwoningen eenzijdig was, slaat de plank volledig mis. De programmatische differentiatie voldeed.

Het oude adagium gemengde wijken en homogene buurten is ook op de VINEX-uitleg van toepassing. Starters en ouderen zijn op de VINEX-uitleg - ook met de bouw op restcapaciteit in 2008-2020 - niet aantoonbaar tekort gedaan. Zeker als wij daar ook de binnenstedelijke VINEX-locaties bij betrekken, met appartementen voor starters en ouderen, naast grondgebonden stadswoningen voor gezinnen die stedelijk willen wonen.

### **Conclusie: geen basis voor negativisme over NIVEX**

De kritiek van PBL op de programmering van VINEX-uitbreidingswijken is volstrekt ongefundeerd. De VINEX-wijken zijn juist een lichtend voorbeeld hoe men met goede locatiekeuze, afwisselende stedenbouw en realistische business-cases tegemoet kan komen aan betaalbare woonwensen van mensen. De VINEX-wijken hebben de tand des tijds grandioos weten te doorstaan, en dat toont het PBL-onderzoek ook eigenlijk zelf aan. Voor negativisme biedt het PBL-onderzoek in ieder geval geen enkel aanknopingspunt.