

# ‘In gelul kun je niet wonen’



Een onderzoek naar de uitwerkingen van  
centralistisch volkshuisvestingsbeleid op de  
ruimtelijke kwaliteit van wijken in Nederland

**V.C. (Victor) de Beer** (S2574780)

Begeleider: Ferry van Kann

Master Environmental and Infrastructure Planning

Department of Spatial Sciences

Rijksuniversiteit Groningen

09-05-2023

Definitieve Versie



*'In gelul kun je niet wonen'* – Jan Schaefer

*Is dit beleid, of is hierover nagedacht?’ – Jan Schaefer*

Verschillende onderzoekers binnen de complexiteitstheorieën stellen dat zeer complexe problemen doorgaans het best opgelost kunnen worden middels participatieve beleidsvorm. Deze thesis beargumenteert dat het volkshuisvestingsbeleid, en daarmee de huidige woningcrisis in deze categorie valt en daarmee het best participatief opgelost kan worden. De huidige regering ziet zich echter, na een jarenlang falend beleid, genoodzaakt om het heft in eigen handen te nemen, en door centrale sturing orde op zaken te stellen. Dit onderzoek kijkt daarom naar de potentiële gevolgen van deze tegenstrijdigheid. Hiervoor is allereerst inzichtelijk gemaakt hoe de Nederlandse overheid het volkshuisvestingsbeleid voert, en de mate van decentralisatie in het bijzonder. Daarnaast is binnen het empirisch deel van dit onderzoek op lokaal niveau naar de ruimtelijke kwaliteit van verschillende wijken in Amsterdam gekeken. Hierbij zijn de uitwerking van verschillende soorten beleid in kaart gebracht, en gekeken naar de verschillen tussen centraal en decentraal beleid.

Om inzicht te krijgen in de manier waarop de Nederlandse overheid het volkshuisvestingsbeleid voert is een historische analyse uitgevoerd. De uitgevoerde historische analyse leert ons dat de Nederlandse overheid in beginsel de verantwoordelijkheid van de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid bij de decentrale overheden neerlegt. Pas in gevallen van hoge urgentie blijkt dat de centrale overheid zich inlaat met de uitvoering van het volkshuisvestingbeleid. Deze fluctuering is op te delen in drie verschillende beleidsfasen. In de periode tussen 1900 en 1945 is er sprake van een fase met decentraal beleid, dan volgt tussen 1945 en 1975 een fase van een centralistisch beleidsvorm, en vervolgens tussen 1975 en 2020 volgt er wederom een decentrale beleidsvorm.

Uit het empirisch gedeelte kan opgemaakt worden dat wijken die gebouwd zijn ten tijde van een centralistische bestuursvorm mindere resultaten laten zien als het gaat om ruimtelijke kwaliteit. De resultaten van verschillende statistische analyses zijn echter niet significant kunnen daarmee de hypothesen niet bevestigen.

## VOORWOORD

Voor u ligt de slotsteen van mijn lange en leerzame carrière op de universiteit. Ik zou liegen als ik zou zeggen dat ik van ieder moment heb genoten – het had echt wel wat sneller gekund – maar nu het einde bijna daar is kijk ik er toch met een zeer goed gevoel op terug.

U staat aan het begin van een reis door het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid. Daarbij wordt u begeleid door wat volgens mij neerkomt op de essentie van de studie planologie, en ruimtelijke ordening in het algemeen: het maken van afwegingen. Onder ideale omstandigheden, ofwel in laboratoria, zou het voor beleidsmakers een makkelijk spelletje zijn, dat ‘plannen’. Echter leven we in een wereld met onzekerheden, onduidelijke verbanden en verwevenheid, kortom complexiteit. Dit maakt het maken van de juiste afwegingen belangrijker en plannen een stuk moeilijker, maar ook interessanter!

Ik heb getracht om me in deze complexiteit te verdiepen en er een zeer actueel probleem aan te koppelen, namelijk de huidige huizen crisis. Hopelijk vindt u het net zo interessant als ik.

# INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	9
1.1 Aanleiding.....	10
1.2 Context.....	11
1.2.1 Waarom ruimtelijke ordening.....	11
1.2.2 ‘Dé woningnood’ .....	12
1.2.3 Meer dan stenen stapelen .....	13
1.3 Onderzoeksvragen, doelen, en relevantie .....	14
1.4 Leeswijzer .....	16
2. THEORETISCH KADER	17
2.1 Begrippen, concepten & theorieën .....	17
2.1.1 Volkshuisvesting, beleid, en doelen.....	17
2.1.2 De overheid .....	19
2.1.3 Centralisatie en decentralisatie .....	19
2.1.4 Ruimtelijke kwaliteit.....	21
2.1.5 Complexiteits- en Complexe Systeem Theorieën.....	22
2.2 Verbanden .....	24
2.2.1 Complexiteit bepalen .....	24
2.2.2 Van complexiteit naar beleid.....	26
2.2.3 Complexiteit en (de)centralisatie .....	29
2.3 Synthese.....	31
2.3.1 Twee interpretaties.....	31
2.3.2 Interne- en externe complexiteit .....	33
2.3.3 Efficiëntie en effectiviteit.....	34
2.3.4 Eén doel, bouwen.....	36
2.4 Tussenconclusie .....	36
2.5 Conceptueel model .....	38
2.5.1 Annotatie .....	38
2.5.2 Model .....	39
3. ONDERZOEKSONTWERP	40
3.1 Strategie .....	40
3.2 Methodiek historische analyse .....	41
3.2.1 Algemeen .....	41
3.2.2 Betrouwbaarheid en afwegingen historische analyse.....	41
3.3 Methodiek casus: Amsterdam .....	42
3.3.1 Algemeen .....	42
3.3.2 Indicatoren voor ruimtelijke kwaliteit.....	43

3.3.1	Data -analyse .....	44
3.3.2	Betrouwbaarheid en afwegingen data-analyse .....	45
4.	RESULTATEN HISTORISCHE ANALYSE .....	47
4.1	Drie fases .....	47
4.1.1	1900 – 1945 ‘Rijkszaak, gemeentetaak’ .....	47
4.1.2	1945 – 1980 ‘Centralistisch naoorlogs herstel’ .....	51
4.1.3	1975 – 2020 ‘Decentralisatie in voorspoed’ .....	54
4.2	Overzicht.....	55
5.	RESULTATEN VERGELIJKEND ONDERZOEK .....	58
5.1	Casus.....	58
5.1.1	Amsterdam .....	58
5.1.2	Wijkselectie en opdeling.....	59
5.2	Overzicht data .....	63
5.2.1	Additionele constatering.....	63
5.3	Resultaten.....	64
5.3.1	Shapiro-Wilkinson test.....	64
5.3.2	Variabele: Bevolkingsdichtheid.....	64
5.3.3	Variabele: Voorzieningen per inwoner .....	65
5.3.4	Variabele: Nabijheid functies .....	65
5.3.5	Variabele: Recreatie per inwoner .....	66
5.3.6	Variabele: Overlast verkeer.....	66
5.3.7	Variabele: Beoordeling omgeving .....	67
5.4	Overzicht.....	67
6.	CONCLUSIE .....	68
7.	DISCUSSIE .....	70
7.1	Bevindingen ten aanzien van de theorie .....	70
7.2	Bevindingen ten aanzien van de empirie .....	70
8.	AANBEVELINGEN .....	71
9.	REFERENTIES .....	72
10.	BIJLAGE .....	78

## FIGUREN EN TABELLEN

Figuur 1. Huishoudensgrootte. ....	12
Figuur 2. Vormen van beleid.....	27
Figuur 3. Besluitvormingsmodel De Roo.....	28
Figuur 4. Duiding van beleidsvormen.....	28
Figuur 5. Mate van complexiteit.....	28
Figuur 6. Generiek naar gebiedsgericht-beleid.....	29
Figuur 7. De werking van decentralisatie.....	30
Figuur 8. Uitwerkingen van het beleid.....	30
Figuur 9a & 9b. Interne en externe complexiteit. ....	33
Figuur 10a & 10b. Efficiëntie en effectiviteit.....	34
Figuur 11. Conceptueel model. ....	39
Figuur 12. Woningproductie 1900 - 1945. ....	50
Figuur 13. Woningproductie 1945 - 1980.....	53
Figuur 14. Woningproductie 1976 – 2020 .....	55
Figuur 15. Woningproductie tussen 1900 - 2020 .....	56
Figuur 16. Amsterdam in Nederland.....	58
Figuur 17. Wijken in Amsterdam. ....	59
Figuur 18. Reden uitsluiting wijken.....	60
Figuur 19. Wijken binnen of buiten het onderzoek .....	60
Figuur 20. Wijken ingedeeld per fase. ....	61



Tabel 1. Indicatoren van complexiteit.....	25
Tabel 2. Verhouding complexiteit, beleid en effectiviteit en efficiëntie.....	35
Tabel 3. Verhouding complexiteit beleid en ruimtelijke kwaliteit. ....	36
Tabel 4. Gebruikte wijken ingedeeld per fase .....	61
Tabel 5. Nieuwe nummering gebruikte wijken .....	62
Tabel 6. Overzicht gebruikte data.....	63
Tabel 7. Uitkomsten Shapiro-Wilkinson test voor alle variabelen.....	64
Tabel 8. Groep statistieken variabele ‘bevolkingsdichtheid’ .....	64
Tabel 9. Independent Samples T-Test variabele ‘bevolkingsdichtheid’ .....	64
Tabel 10. Groep statistieken variabele ‘voorzieningen per inwoner’ .....	65
Tabel 11. Independent Samples T-Test variabele ‘voorzieningen per inwoner’.....	65
Tabel 12. Groep statistieken variabele ‘nabijheid functies’ .....	65
Tabel 13. Independent Samples Mann-Whitney U Test variabele 'nabijheid functies'.....	65
Tabel 14. Groep statistieken variabele 'recreatieterrein per inwoner' .....	66
Tabel 15. Independent Samples Mann-Whitney U Test variabele 'recreatieterrein per inwoner'.....	66
Tabel 16. Groep statistieken variabele 'overlast verkeer' .....	66
Tabel 17. Independent Samples T-Test variabele 'overlast verkeer'.....	67
Tabel 18. Groep statistieken variabele 'beoordeling omgeving' .....	67
Tabel 19. Independent Samples Mann-Whitney U Test 'beoordeling omgeving' .....	67

# 1. INLEIDING

## 1.1 Aanleiding

Na een drietal decennia van gedecentraliseerd, neo-liberaal beleid lijkt nu het doek voor het gevestigde volkshuisvestingbeleid te zijn gevallen. Met de aankondigingen van de kersverse ministerpost en minister voor wonen, minister De Jonge, lijkt een nieuwe weg te zijn ingeslagen (Mac van Dinther, de Volkskrant, 14/01/2021). Dit alles om de zogeheten wooncrisis op te lossen.

De totale uitgaven van de rijksoverheid bedroegen in 2021 zo'n 345,8 miljard (Rijksoverheid.nl, 2022a). Het doel van de besteding van al deze euro's is de doelgerichte beïnvloeding van maatschappelijke processen (Koffijberg, 2005). Echter lijkt het door de toegenomen complexiteit van de hedendaagse vraagstukken steeds moeilijker om een sterk doelgerichte beïnvloeding te hanteren. Dit lijkt ook het geval te zijn binnen de Nederlandse volkshuisvesting. Het is dan ook de vraag wat voor soort gevoerd beleid er past bij de hedendaagse situatie, te meer omdat het gevoerde huisvestingsbeleid van de afgelopen decennia lijkt te hebben gefaald (Sjors Rodenburg, RTL Nieuws, 26/01/2021; Nina Bogosavac, NOS, 12/09/2021).

De voornaamste opdracht van De Jonge is de bouw van 900.000 woningen. Om dit te realiseren wil hij een centralistischere aanpak met meer regie voor de centrale overheid, om zo orde op zaken te stellen (Stefan ten Teije, Telegraaf, 17/02/2022). Een deel van de decentralisatie op het gebied van volkshuisvestingsbeleid wordt hiermee teruggedraaid (Boelhouver & Van der Heijden, 2022). Daarmee lijkt de geschiedenis zich te herhalen, daar we deze handelswijze eerder hebben gezien. Zo was er in de directe jaren na 1900 ook een vergrote rol voor de centrale overheid om zo de kwaliteit van de woningvoorraad significant te verbeteren. En na de tweede wereldoorlog hanteert de overheid dezelfde methodiek om het opgebouwde woningtekort op te lossen. Op deze momenten lijkt er echter een afruil te ontstaan. De centrale overheid verkiest één doel boven de andere. Beleid om dit doel te bereiken worden rechtstreeks geïmplementeerd en zou daarmee ten koste kunnen gaan van overige ambities. Deze thesis stelt de vraag of het voorziene centralere beleid eenzelfde tendens met zich mee kan brengen. Dat terwijl, in een tijd waar veel ambities op gebied van bijvoorbeeld milieu, natuur, en klimaat, lokaal en integraal opgelost moeten worden, een centralistisch en eenkennig beleid op het eerste gezicht niet wenselijk lijkt.

Verschillende wetenschappers hebben vanuit een complexiteitsperspectief naar planningsproblematiek gekeken. Hierbij wordt het probleem ontvouwen, en verklaard aan de

hand van de hoeveelheid interacties die zich binnen het probleem voordoen. Daarna wordt, gebaseerd op de mate van complexiteit, een adequate beleidsmethode gekozen. Eén van hen is onderzoeker en planoloog Gert de Roo. Hij categoriseert problemen onder diegene met een hoge, lage of normale complexiteit (2004; 2010). Op basis van deze categorisatie kan volgens hem gekozen worden voor enerzijds een centraal gestuurd, en anderzijds een participatief beleid. Hierbij wordt volgens de Roo een afweging gemaakt tussen efficiëntie en effectiviteit.

Andere onderzoekers zoals Hoppe en Hirschmüller (1995) kijken ook naar de mate van complexiteit. Zij differentiëren hierbij tussen gestructureerde, ongestructureerde en matig gestructureerde problemen. Hierop sluiten volgens hen vervolgens verschillende vormen van beleid, zoals beleid als ‘leren’, ‘onderhandelen’, ‘pacificeren’ en ‘regelen’ in bepaalde mate aan. Vanuit dit complexiteitsperspectief onderzoekt deze studie hoe de Nederlandse overheid hier op het gebied van huisvesting vanaf het jaar 1900 mee om is gegaan, wat de potentiële uitwerkingen zijn van centralistische bestuursvormen op een zeer complex beleidsgebied, en of men door middel van dialoog en overleg wellicht toch wél ‘in gelul kan wonen’.

## 1.2 Context

In dit onderdeel zal de context van de volkshuisvesting uiteengezet worden. Allereerst zal het ruimtelijk beleid en haar relevantie worden besproken. Om inzicht te geven in de huidige problematiek, komt vervolgens de woningnood aan bod. Ook wordt hier gekeken naar de verwevenheid van deze problematiek met andere beleidsvelden en kwesties.

### 1.2.1 *Waarom ruimtelijke ordening*

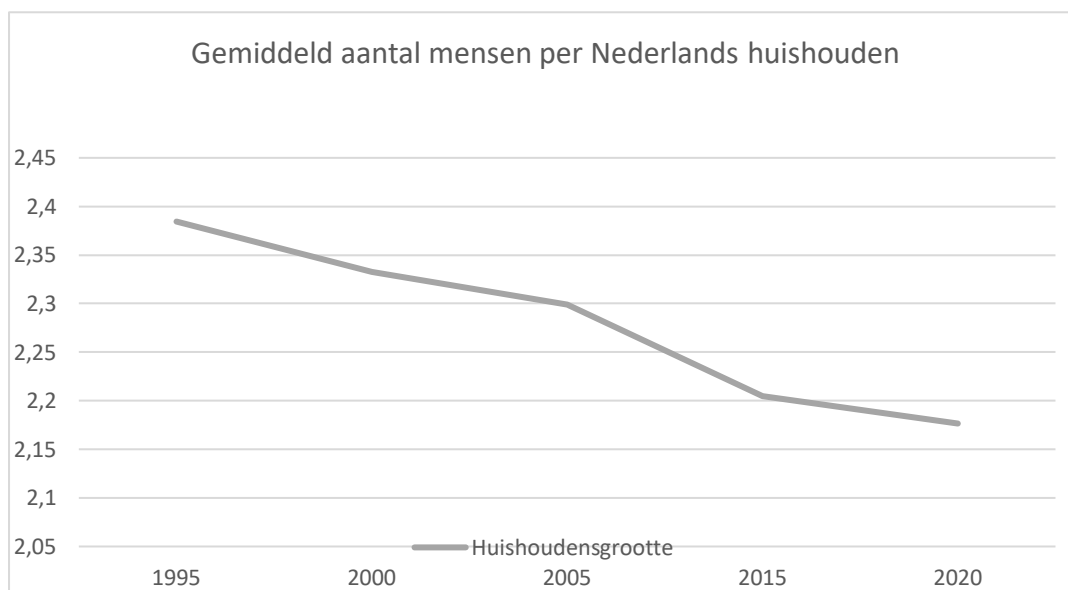
Ruimtelijke ordening is als beleidsonderwerp in Nederland van groot belang. Niet ten minste omdat Nederland één van de dichtstbevolkte landen ter wereld is (Eurostat, 21/12/2022). Ruimte is daarmee schaars en een deugdelijk beleid dus cruciaal (Boekema, Hospers & Lochem, 2001). Maar ook omdat de uitwerking van de ruimtelijke ordening, in andere woorden: de inrichting van de wereld om ons heen, een directe invloed heeft op de kwaliteit van leven van de inwoners (Sirgy & Cornwell, 2002; Marans & Stimson, 2011).

Helaas is het voor beleidsmakers niet altijd vanzelfsprekend wat voor beleid zij zouden moeten voeren. Dit komt volgens planoloog en onderzoeker John Abbott onder andere door de natuurlijke onzekerheid die zich schuilhoudt in de omgeving en context binnen het ruimtelijke ordeningsproces (2005). Door de jaren heen heeft de overheid het volkshuisvestingsbeleid dan ook op verscheidene manieren succesvol gevoerd (Koffijberg, 2005). In het afgelopen decennium lijkt dit echter niet gelukt; de Nederlandse woningmarkt verkeert momenteel in een zogenaamde woningnood.

### 1.2.2 'Dé woningnood'

Begin 2022 heerst er in Nederland een zogeheten 'woningnood'. Volgens emeritus-hoogleraar Volkshuisvesting George de Kam (1981) kan de term woningnood het best omschreven worden als een situatie waarin het aanbod niet aansluit op de vraag naar woningen. De term woningnood is in Nederland niet onbekend, zo wordt er in de Nederlandse historie meermaals gesproken van een woningnood (Heerma, 1994). In het huidige geval slaat deze verkeerde uitlijning door naar een tekort van in ieder geval 300.000 woningen (Leen Kraniotis, NOS, 17-02-2021). Mede hierdoor zijn de huizenprijzen de afgelopen jaren omhooggeschoten, en stelt voornamelijk de regering zich met haar beleid in een negatief daglicht (De Kanttekening, 2021; Trouw, 2022). Deze negativiteit omtrent het huisvestingsbeleid bereikte onlangs een hoogtepunt in de vorm van het 'woonprotest'. Duizenden betogers gingen in meerdere steden de straten op om te protesteren tegen het gevoerde beleid (Ten Teije, 2021).

Een vrij rechtlijnig probleem, zo doen de harde cijfers vermoeden. Echter komt er meer bij kijken. Zo valt er bijvoorbeeld sinds de Tweede Wereldoorlog een trend waar te nemen waarbij de verhouding tussen het aantal huizen en huishoudens in Nederland steeds positiever wordt, en in 2020 bijna één op één is (Allecijfers, 2022a). En, zoals figuur 1 weergeeft, wordt tevens de huishoudensgrootte steeds kleiner (CBS, 2022).



Figuur 1. Huishoudensgrootte. (Bron: CBS, 2022a)

In de afgelopen decennia, waarin de woningnood zich heeft gevormd, verruimde dus de totale huizenmarkt. De vraag rijst hoe er in deze situatie een verondersteld huizentekort van 300.000 woningen kan ontstaan.

Het simpele antwoord op deze vraag is dat mensen liever op bepaalde – populairdere – plekken willen wonen dan andere. Vooral de grote steden trekken mensen aan door de bedrijvigheid,

verscheidenheid aan functies en levendigheid. Dit fenomeen, wat wordt omschreven als ‘de trek naar de stad’, is globaal te herkennen (Satterthwaite, 2000). Het leidt ertoe dat de steden blijven groeien, evenals het percentage van mensen dat in urbaan gebied woont (Ritchie & Roser, 2018). Deze vergrote concentratie van activiteiten zorgt voor een verhoogde vraag naar grond, die daardoor steeds duurder wordt (De Groot et al., 2011). Daar komt bij dat ruimte een schaars goed is en er dus niet – zonder buitensporige kosten – zomaar kan worden bijgebouwd. Deze sequentie zorgt ervoor dat huisvesting in populaire gebieden – in Nederland voornamelijk de Randstad – voor sommige bevolkingsgroepen onbereikbaar is geworden (Hochstenbach, 2019).

Schaarste en de disbalans tussen populaire en minder populaire plekken lijken dus te zorgen voor de verkeerde aansluiting de vraag en aanbod. De disbalans zorgt daarbij ook voor het tegenovergestelde effect. Namelijk, dat er in bepaalde perifere gebieden in Nederland leegloop en een bijkomend huizenoverschot is. Er is hier sprake van een heel andere soorten problematiek zoals leegstand, en dalende huizenprijzen (Kleef, 2019; Milikowski, 2020). Als oorzaak speelt slechts het vertrek van de lokale bevolking die wegtrekt naar de grotere steden, maar ook bijvoorbeeld door een verouderende populatie (Marlet et al., 2015). Daarnaast is het tekenend voor deze gebieden dat het voornamelijk de hoogopgeleide bevolkingsgroep is die vertrekt. Dit soort zelfversterkende ontwikkelingen kunnen ervoor zorgen dat een gebied in een negatieve spiraal terechtkomt (Ibid.).

Niet alleen verschilt de problematiek per regio, maar ook per demografische laag. Zo stellen Peter Boelhouwer en Harry van der Heijden (2022) bijvoorbeeld dat ‘starters’ niet aan een woning kunnen komen. Ouderen daarentegen, komen niet van hun woning af, omdat zij niet door kunnen schuiven.

Kortom, de huidige problematiek op de Nederlandse huizenmarkt is groter dan slechts een woningtekort, en de term ‘dé woningnood’ schetst slechts een deel van het probleem. Daarnaast heeft de Nederlandse overheid in de geschiedenis vaker met woningnood te maken gehad. Het is dus van belang om kennis op te doen van oplossingsstrategieën die toentertijd zijn gehanteerd.

### *1.2.3 Meer dan stenen stapelen*

De woningnood in Nederland is dus veel meer dan een enkel tekort aan huisvesting. Het kent grote verschillen tussen regio’s en bevolkingsgroepen. De auteur van dit onderzoek stelt daarnaast in de komende paragraaf dat het volkshuisvestingsbeleid als geheel niet los gezien kan worden van een veelvoud aan andere problematiek en aangrenzende beleidsgebieden.

De zogeheten ‘stikstofcrisis’ waarin Nederland zich momenteel bevindt, is hier een voorbeeld van (Vink et al., 2021). Om de stikstofuitstoot te beperken, wordt de agrarische sector flink op de schop genomen. Ook is het snelheidslimiet op een groot aantal snelwegen met 30km/h naar beneden gehaald (NOS, 16-03-2020). Daarnaast wordt ook de bouwsector sterk afgeremd. Voor aannemers is het steeds lastiger om hun bouwvergunning te verkrijgen, wat in 2019 zorgde voor een aanzienlijk verminderde productie ten opzichte van voorgaande jaren (Ten Teije, S. AD. 20-08-2019). Grenzeloos huizen bijbouwen is, door de maatregelen gerelateerd aan de stikstofcrisis, dus geen reële optie meer.

Daarnaast is ook de economische tendens van grote invloed op de huizenmarkt. Periodes van economische voorspoed kunnen zorgen voor een stijging van huizenprijzen, en andersom (de Vries, 2010, 2011). Daarbij komt dat ook specifieke economische prikkels een grote invloed hebben op de huizenmarkt. Zo stelt De Nederlandsche Bank in een artikel uit 2021 over de woningmarkt dat de lage rentestand en bepaalde belastingvoordelen mede een grote rol spelen in de ontwikkeling van de huizen crisis (DNB, 2021).

Ook demografie van een land is van grote invloed op volkshuisvesting. Zo kan een vergrijzende populatie negatieve gevolgen hebben op de veerkracht van een huizenmarkt (PBL, 2012). In Nederland wordt bijvoorbeeld vaak gesteld dat ouderen een doorstroom binnen de huizenmarkt vertragen door tot steeds oudere leeftijd in hun huizen te blijven (NOS, 2021).

Tot slot is het van belang om te benoemen dat er op de huizenmarkt momenteel meer speelt dan alleen regionale tekorten. Zo stellen Boelhouwer en Van der Heijden (2022) in hun studie naar de woningcrisis in Nederland dat er minimaal acht andere significante problemen te herkennen zijn op de huizenmarkt. Ze wijzen onder andere naar lage kwaliteitsstandaarden, slechte leefomstandigheden, en een trage verduurzaming van de bestaande huizen voorraad.

Deze voorbeelden van verschillende interacties, en het veelvoud aan problematiek dat er speelt, geven een duidelijk beeld van de complexiteit van de huizenmarkt en zijn verwevenheid met andere beleidsgebieden. In dit onderzoek wordt dus gesteld dat de woningnood niet beschouwd kan worden als een opzichzelfstaand probleem dat los staat van andere beleidsvelden.

### **1.3 Onderzoeksvragen, doelen, en relevantie**

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in welke mate de Nederlandse overheid er verstandig aan doet om een complex probleem als de woningnood, op een centralistischere wijze te behandelen. Om hier een antwoord op te krijgen, zal gekeken worden wat

complexiteit is en hoe de volkshuisvesting hier als beleidsgebied binnen valt. Ook zal uiteengezet worden hoe de mate van complexiteit een rol kan spelen binnen beleidsvorming. Daarna zal door middel van een historisch onderzoek worden verkend wat voor beleid de Nederlandse overheid onder welke omstandigheden heeft gevoerd in de afgelopen eeuw. Uiteindelijk zal op kleinere schaal, in de stad Amsterdam, gekeken worden welk effect de verschillende soorten beleid hebben op de ruimtelijke kwaliteit van een wijk.

Gezien het feit dat de woningnood een probleem is dat niet op zichzelf staat, verschilt per regio, en verweven is met andere beleidsgebieden stelt deze onderzoeker dat zij gecategoriseerd moet worden als zeer complex. Daarnaast kan vanuit een complexiteitsperspectief beredeneerd worden dat een centralistisch beleid slechts in beperkte mate uitkomst kan bieden voor een zeer complex vraagstuk. Daaruit volgt de vaststelling van de volgende hypothese:

*‘Het toekomstig centralistische beleid van de Nederlandse overheid op het gebied van volkshuisvesting sluit niet goed aan op de woonproblematiek die voor haar ligt. Een voortzetting van dit beleid zal dan ook leiden tot een ruimtelijke kwalitatieve achteruitgang van de nieuwe woningvoorraad, en de problematiek slechts in beperkte mate weten te verhelpen’.*

Om deze hypothese op de proef te stellen zijn de volgende hoofd- en deelvragen opgesteld:

### **Hoofd**

- Wat is vanuit een complexiteitsperspectief de verwachte invloed van een centralistisch volkshuisvestingsbeleid op de ruimtelijke kwaliteit van de toe te voegen huizenvoorraad in Nederland?

### **Deel**

1. Wat is ruimtelijke kwaliteit?
2. Wat is de relatie tussen complexiteit en beleid binnen sociale beleidsgebieden?
3. Waarom is de huidige problematiek op de huizenmarkt zeer complex te noemen?
4. Wat voor volkshuisvestingsbeleid is er door de Nederlandse overheid gevoerd tussen 1900 en 2020?
5. In hoeverre bestaat er een associatie tussen de beleidsvorm op gebied van volkshuisvesting, en de ruimtelijke kwaliteit van de toegevoegde woningvoorraad?

## 1.4 Leeswijzer

Dit onderzoek is als volgt opgebouwd: in het eerstvolgende hoofdstuk presenteer ik een overzicht van het concept complexiteit en andere aangrenzende concepten. Deze worden in de verdere paragrafen verbonden. Hieruit volgt uiteindelijk een conceptueel model. Daarna wordt in het derde hoofdstuk het onderzoeksontwerp uiteengezet. Hierna volgt in hoofdstuk vier het eerste kwalitatieve gedeelte van dit onderzoek. Daarna komt in hoofdstuk vijf het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek aan bod. Tot slot volgt in hoofdstuk zes de conclusie, en uiteindelijke reflecties op het onderzoek.

Omdat in deze thesis wordt gespeculeerd over toekomstig beleid, worden vaak de woorden ‘lijkt’, ‘zal’ of ‘eventueel’ gebruikt om aan te geven dat het nog niet vaststaat dat het beleid daadwerkelijk op de aangegeven gevoerd gaat worden. Ten behoeve van de leesbaarheid van dit stuk zal dit in sommige zinnen achterwege worden gelaten, toch moet de lezer hier attent zijn dat het toekomstige beleid niet vast staat en dat dit ook niet door de schrijver gesuggereerd of gedacht wordt.

Deze thesis is geschreven op het moment dat de plannen rond het volkshuisvestingsbeleid van de nieuwe minister De Jonge nog vers waren en dus nog niet recht omlijnt. Enige nieuwe uitwerkingen van deze plannen die nadat de basis van dit onderzoek is gelegd naar buiten zijn gebracht, zijn niet in de thesis meegenomen. Dit kan grofweg op de helft van het jaar 2022 worden gezet. Er wordt hierdoor ook vaak gesproken over ‘het toekomstige beleid’, terwijl dit ten tijde van het lezen van dit onderzoek al het ‘huidige beleid’ genoemd kan worden.

Tot slot is er ten behoeve van de uitvoerbaarheid van dit onderzoek geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen de verantwoordelijkheid voor het maken, en uitvoeren van beleid. De auteur is zich bewust van het onderscheid tussen beide.



## 2. THEORETISCH KADER

Het volgende hoofdstuk dient als theoretische basis en onderbouwing van het onderzoek. In het theoretisch kader worden de belangrijkste begrippen, modellen en concepten die worden gebruikt om de hoofd- en deelvragen te beantwoorden, uiteengezet. Allereerst zullen een aantal begrippen - *volkshuisvesting* en *beleid*, *centralisatie* en *decentralisatie*, *de overheid*, en *ruimtelijke kwaliteit*, aan de hand van relevante en beschikbare literatuur, worden toegelicht. Daarna zal het concept complexiteit, in combinatie met een aantal modellen en aangrenzende concepten worden uitgelicht.

### 2.1 Begrippen, concepten & theorieën

#### 2.1.1 *Volkshuisvesting, beleid, en doelen*

Dit onderzoek kijkt naar het volkshuisvestingsbeleid in Nederland. Het is daarom van belang dat duidelijk wordt wat volkshuisvestingsbeleid inhoudt.

Allereerst biedt het uitkomst om te kijken wat het tweede deel van het begrip – ‘beleid’ - betekent. Politicoloog en emeritus-hoogleraar Andries Hoogerwerf omschrijft beleid als: “Het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde” (1978, p.25). Het draait volgens hem dus om het nastreven van bepaalde doelen, met beperkte middelen, binnen een bepaald tijdframe. Schrijver en politicus Uri Rosenthal daarentegen, omschrijft beleid als een “complex voornemen tot handelen [...] van bestuurlijke organisaties of hun leden ten aanzien van bepaalde problemen” (Rosenthal e.a., 1984, p.191). Hij geeft duidelijk aan dat het gaat om een voornemen. Dit zien we ook terug in de definitie van Hoogerwerf, die stelt dat beleid om een ‘streven’ draait. Volgens deze definities lijkt beleid dus geen specifieke verplichting met zich mee te brengen, en biedt het geen garanties. Verder voegt Rosenthal toe dat het om een complex voornemen gaat. De wetenschapper legt hiermee dus een verband tussen complexiteit en beleid. Een logische vervolgvraag is hoe dit zit met het beleid op het gebied van volkshuisvesting.

In de literatuur vinden we verscheidene definities van huisvestingsbeleid. Zo definieert de Van Dale het als “het verschaffen van woningen aan de bevolking” (2022). Dit is een ruime definitie, die verschillende vragen oproept. Want, wie moet dit dan precies uitvoeren? Wat behelst het woord ‘verschaffen’? En, in welke staat moeten deze verschaft woningen verkeren?

Volgens Priemus is volkshuisvesting een “complex van het op wonen en bouwen gerichte besluitvormingsprocessen waarbij vele participanten zijn betrokken” (Priemus, 1978, p.18).

In deze definitie is geen doel beschreven, zoals dat in de Van Dale wel was, het gaat hier slechts om het proces. Bij dit proces, zegt Priemus (1978), zijn veel participanten betrokken. Dit is voor deze thesis, en het begrip complexiteit in het specifiek, een relevante toevoeging.

Een aantal jaren later, schrijft onderzoeker Pim de Haan dat volkshuisvesting het best kan worden omschreven als het beleidsveld dat zich richt op de productie, verdeling en beheer van woningen (1983). Hij voegt dus een aantal taken – productie, verdeling en beheer - toe aan de definitie. Hiermee specificiert De Haan dus ‘het verschaffen’ uit de definitie van Van Dale. In de definitie van De Haan duidt de taak ‘beheer’ op de kwaliteit van de woningen over een langere periode. Wat hier echter niet in mee wordt genomen, zijn de ruimtelijke kwaliteit van de wijk waarin woningen staan.

Ruimtelijke kwaliteit blijkt namelijk op een tal van manieren van belang te zijn voor levenskwaliteit van burgers. Zo omschreef psycholoog Angus Campbell in 1972 hoe verschillende fysieke, sociale en psychologische aspecten binnen een leefomgeving een aanzienlijke invloed hebben op de levenskwaliteit van haar inwoners (Russ-Eft, 1979). Daarmee wordt het belang van de kwaliteit van de leefomgeving onderstreept. In deze thesis voegt de onderzoeker dit dan ook toe als één van de veronderstelde doelen van het volkshuisvestingsbeleid. De vraag wie of wat dit beleid moet bewerkstelligen, blijft echter onbeantwoord.

Het artikel ‘Volkshuisvestingsbeleid na 1954’ van George de Kam (1981) gaat verder op deze vraag in. De Kam stelt dat de Woningwet van 1901 het startpunt was van overheidsbemoeienis met de volkshuisvesting. Hieruit kan worden opgemaakt dat de overheid het instituut is dat het volkshuisvestingsbeleid regelt. Professor Willem Salet omschrijft daarnaast de volkshuisvesting in 1987 al als een ‘complex’ beleidsgebied. Dit komt, zegt hij, niet alleen door de omvang van het beleidsgebied, maar ook door de grote onderlinge samenhang van alle beleidsregels. Paul Ekkers (2010) voegt daaraantoe dat volkshuisvesting niet als een gesloten systeem gezien kan worden. Beide onderzoekers spreken dus van complexiteit en een hoge mate van samenhang met andere beleidsgebieden en regels.

Uit de verscheidene definities kan het volgende worden opgemaakt: beleid op gebied van volkshuisvesting wordt, in Nederland, gevoerd door de overheid. Dit beleid streeft ernaar bepaalde doelen, namelijk de productie, verdeling en het beheer van woningen, te behalen. Hierbij heeft de overheid te maken met bepaalde middelen, en een bepaald tijdsframe. Dit alles is een complex proces, waarbij een groot aantal participanten betrokken zijn. De uiteindelijke ruimtelijke kwaliteit wordt op basis van de voorgaande definities dus niet per definitie als doel voor de overheid aangeduid.

### 2.1.2 *De overheid*

We kunnen nu stellen dat het de overheid is, die de verantwoording draagt voor het beleid op gebied van volkshuisvesting. Het is daarom nu eerst van belang om te achterhalen wie, en wat de overheid is, hoe zij functioneert.

Allereerst wordt er veelal gesproken van ‘de’ overheid, echter bestaat een dergelijk entiteit doorgaans niet als één gezaghebbende, verklaart Maarten Allers (2016) in zijn artikel over decentralisatie en de schaalvergroting van het openbaar bestuur. Op de website [overheid.nl](http://overheid.nl) (2022a) omschrijft het instituut zichzelf als “het hoogste gezag op een bepaald grondgebied”. Hier wordt aan toegevoegd dat de overheid bestaat uit een regering met een staatshoofd. Daarnaast behoren ook de Provinciale Staten, gedeputeerden, gemeenteraden, wethouders en burgemeesters tot deze overheid. Op de website wordt verder duidelijk dat er binnen de overheid onderscheid gemaakt wordt tussen drie lagen: de centrale overheid, de provincies, en de gemeenten ([overheid.nl](http://overheid.nl), 2022b). De basis van deze hoofdstructuur van de Nederlandse overheid is voor grote delen vastgelegd in de grondwetswijziging van 1848, waaraan staatsman Johan Rudolph Thorbecke een grote bijdrage heeft geleverd (Raijmakers, 2014). De verschillende lagen zijn allemaal betrokken bij het proces van beleidsvorming, echter kan het per tijdsperiode of onderwerp verschillen in hoeverre een specifieke laag van de overheid beleid mag, en kan maken.

### 2.1.3 *Centralisatie en decentralisatie*

In beginsel – conform de Grondwet en het Statuut – heeft de centrale- Rijksoverheid alle bevoegdheden in handen. Zij kan deze delegeren naar lagere overheden als gemeenten en provincies (De Roo, 2004). Wanneer dit gebeurt, is er sprake van decentralisatie (De Leeuw, 1982). De term centralisatie, duidt het omgekeerde proces aan (Raijmakers, 2014). Dit proces wordt omschreven als: “het streven om een land of gebied vanuit één centraal punt te regeren” (Van de Donk, 2014). Hierbij verschuift de macht dus juist naar één centralere machthebber (Ruller, 1979).

Voormalig hoogleraar en politicus Marten Oosting (1984) omschrijft decentralisatie als een verschuiving van taken, afhankelijkheid en macht tussen de verschillende overheidslagen. Hij voegt er dus aan toe dat het hier ook gaat om een vorm van macht die de lagere overheden toebedeeld krijgen. Beleidsonderzoeker Michiel de Vries omschrijft decentralisatie als: “het delegeren van macht en verantwoordelijkheid van nationaal naar lokaal niveau” (2000, p.193, vertaald door auteur). Fernhout et al. (1998) geven de meest uitgebreide omschrijving van decentralisatie. Zij zien decentralisatie als de mate waarin lagere overheden onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid hebben. Zij kijken dus minder vanuit het perspectief van de centrale overheid, en de mate waarin zij de verantwoordelijkheden

verdeelt, maar juist de mate waarin de lagere overheden onafhankelijk zijn. Fernhout et al. (1998), en De Vries (2000) zien decentralisatie dus beide als een combinatie van macht en verantwoordelijkheid. Een logische vervolgvraag is wanneer en waarom de centrale overheid ervoor zou willen kiezen om haar taken, en daarmee dus macht en verantwoordelijkheid, te delegeren naar lagere overheden.

Volgens De Roo (2004) kan decentralisatie een middel zijn om de kwaliteit van de bestuurlijke taakbeoordeling te verbeteren. Hij gaat er dus vanuit dat een lagere overheid sommige taken beter kan vervullen dan de centrale overheid. “Juist omdat op die niveaus de kennis ten aanzien van de lokale en regionale omstandigheden het grootst is”, aldus De Roo (2004, p.13). In verschillende literatuur worden meerdere voordelen van geslaagde decentralisatie benoemd waarvan er drie als de meest voornamelijk te onderscheiden (Lemos & Agrawal, 2006).

Ten eerste zou decentralisatie tot grotere efficiëntie moeten leiden, vooral door het ontstaan van competitie tussen verschillende overheden (Bardhan, 2002; Strumpf, 2002). Daarnaast kunnen gemeenten ook van elkaar leren door te kijken welke maatregelen goed uitwerken, en welke niet. Ten tweede, zou het zorgen voor meer participatie en verantwoordelijkheid doordat de besluitvorming nu gedaan wordt op een niveau dat dicht bij de burger staat (Zuidema, 2016). Decentralisatie kan dus leiden tot een grotere betrokkenheid van de bevolking bij het besturen van het land. En, ten derde, kunnen beleidsmakers hun beleid beter aan laten sluiten op lokale omstandigheden. Dit omdat ze de lokale contexten beter kennen dan een centralere overheid (Oates, 1972; de Roo, 2004; Lemos & Agrawal, 2006). Dit wordt ook wel omschreven als de vergroting van de doelmatigheid van het beleid (Broeksteeg, 2015).

Daarnaast stelt Zuidema (2016), dat decentralisatie ook gebruikt kan worden als methode om met complexiteit om te gaan. Hij ziet de mate van complexiteit daarbij als handvat om het juiste schaalniveau voor beleidsvorming te kiezen.

Aan de andere kant kan decentralisatie ook negatieve effecten tot gevolg hebben. Zo noemt bestuurder en politicoloog Gerben van Nijendaal (2004) de versnippering van kennis, en het afnemen van koopkracht door het verminderen van schaalvoordelen, als nadelen van decentralisatie. Allers (2016) bevestigt eerdergenoemde voordelen, maar, ziet ook dat te veel kleinschaligheid - veroorzaakt door decentralisatie – in het bestuur, leidt tot onvoorspelbare externe effecten die het maken van de juiste afwegingen binnen beleidsvorming belemmeren. Hij voegt hieraan toe dat doordat de voor- en nadelen moeilijk te meten zijn, de afweging voor decentralisatie of centralisatie altijd een kwestie van gezond verstand blijft. Ook zien verschillende wetenschappers de onderlinge competitie die door decentralisatie ontstaat

tussen lokale overheden als nadeel. Dit zou volgens hen kunnen leiden tot regionale verschillen (Boogers & Reussing, 2019). Hierdoor kunnen bewoners van de ene gemeente of provincie dus in sommige gevallen slechter af zijn dan anderen in een provincie of gemeente verderop wat indruist tegen het beginsel van gelijke behandeling (Gerards et al., 2005).

Ondanks het feit dat de voor- en nadelen moeilijk te meten zijn kan er uit verschillende onderzoeken geconcludeerd worden dat er in de Westerse wereld de afgelopen decennia een grotere rol is weggelegd voor de lokale overheden (Gibbs & Jonas, 2000; Bergström & Dobers, 2000; Lemos & Agrawal, 2006). Dit wordt gezien als een antwoord op de centralistische, gecoördineerde manier van besturen die voorheen gehanteerd werd.

Uiteindelijk moet er door beleidsmakers een afweging gemaakt worden op welk schaalniveau het beleid tot stand moet komen, en uitgevoerd moet worden. Deze afweging kan volgens De Roo gemaakt worden aan de hand van de mate van complexiteit van het beleidsprobleem (2000; 2017). Een juiste afstemming van deze afwegingen moet uiteindelijk leiden tot een bevorming die aansluit op de mate van complexiteit.

#### *2.1.4 Ruimtelijke kwaliteit*

Voordat dit onderzoek dieper ingaat op wat complexiteit inhoudt en wat het van doen heeft met bevorming, is het voor dit onderzoek van belang om uiteen te zetten wat er in dit onderzoek met ruimtelijke kwaliteit bedoeld wordt.

Eerder in dit onderzoek werd al gesteld dat de ruimtelijke inrichting van belang is omdat het invloed heeft op de kwaliteit van leven van de mens (Sirgy & Cornwell, 2002; Marans & Stimson, 2011). Daarom is het van belang voor de overheid om te streven naar een zo hoog mogelijke ruimtelijke kwaliteit.

In hun onderzoek naar ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling duiden onderzoekers Leonie Janssen-Jansen, Erik Hans Klijn en Paul Opdam het begrip ruimtelijke kwaliteit als een zogeheten containerbegrip. Het begrip heeft namelijk vele betekenissen, die verschillen per situatie. Zo kan ruimtelijke kwaliteit volgens hen bijvoorbeeld slaan op flora en fauna, of mobiliteit, maar ook de architectuur. Het lijkt hiermee op een totaalpakket van de ruimtelijke omgeving, stellen zij (Janssen-Jansen, Klijn & Opdam, 2009)

In de Vijfde Nota ruimtelijke ordening van het ministerie van VROM wordt dit totaalpakket door de overheid enigszins geconcretiseerd. Hierin worden zeven dimensies voor ruimtelijke kwaliteit geïntroduceerd. Dit zijn: economische en maatschappelijke functionaliteit, culturele diversiteit, sociale rechtvaardigheid, ruimtelijke diversiteit, duurzaamheid, menselijke maat en, aantrekkelijkheid (Duivesteijn, 2000). Ondanks de duidelijke categorisatie van het VROM blijkt ook hieruit dat ruimtelijke kwaliteit bijna geheel alomvattend is. Om een beeld te

krijgen van hetgeen wat ruimtelijke kwaliteit goed, dan wel slecht maakt, is het voor dit onderzoek van belang om te achterhalen wat voor fysieke aspecten er aan ruimtelijke kwaliteit gekoppeld worden.

Er zijn in de literatuur veel fysieke aspecten te vinden die een indicator kunnen zijn voor de ruimtelijke kwaliteit. Hiervan zijn er een aantal die veelvoorkomend zijn. Dit zijn onder andere: bevolkingsdichtheid; lucht- en waterverontreiniging (Campbell, 1972, Cushing & Miller, 2019) geluidskwaliteit; verkeersdichtheid; landschaps- en architectonisch karakter (Russ-Eft, 1979); hoeveelheid bomen (Marans, 1976); bouwdichtheid; transportmogelijkheden; hoeveelheid natuur (Guest & Lee, 1983; Low et al., 2018); toegankelijk; en hoeveelheid gelegenheden of functies (Wachs & Kumagai, 1970).

Het containerbegrip ruimtelijke kwaliteit kan dus logischerwijs ook middels vele verschillende indicatoren worden bepaald.

#### *2.1.5 Complexiteits- en Complexe Systeem Theorieën*

Om te begrijpen hoe deze afweging tussen verschillende beleidsvormen gemaakt moet worden wordt nu het concept complexiteit uiteengezet.

Allereerst is een duiding van het concept ‘complex’ hier op zijn plaats. Volgens onderzoeker Carlos Garcia (2008) vloeit het woord voort uit de Latijnse term plexus, wat vrij vertaalt naar ‘verweven’. Deze vertaling komt veelvuldig terug in de complexiteitstheorieën, die nauw verwant zijn aan de systeemtheorie. Laatstgenoemde theorie is een benadering om een systeem te analyseren door te kijken naar de verschillende componenten binnen dat systeem, en de verbindingen en interacties tussen deze componenten (Cham & Johnson, 2007). Een complex systeem is daarmee volgens Garcia (2008) een systeem waarin verschillende elementen elkaar beïnvloeden en manipuleren, en dus in grotere mate met elkaar zijn verweven.

Bij niet complexe, of gestructureerde problemen, zijn de verschillende componenten lineair (rechtlijnig) verbonden, en onderhevig aan een causale relatie (Haken, 2011). Echter, binnen het complexe – ongestructureerde – systeem, hebben verschillende componenten invloed op elkaar. De losse componenten zijn hierbij niet lineair geschakeld, en daarmee is de staat van het gehele systeem afhankelijk van onderlinge interacties tussen de verschillende componenten (Garcia, 2008). Deze eigenschap maakt dat de complexe systemen veelal als ‘chaotisch’ worden omschreven (Waldorp, 1992).

Onderzoekers Micheal Batty en Stephan Marshall (2012) verduidelijken dit door te stellen dat complexe systemen de systemen zijn waarbinnen we geen volledige zekerheid hebben dat alle componenten die invloed hebben op het systeem, bekend zijn. Zij linken complexiteit dus met

ons (on)vermogen om de verschillende componenten in een systeem te bepalen. De onderzoekers stellen dat wanneer een systeem onduidelijk is, we moeilijk een voorspelling kunnen maken van haar toekomstige staat, en daarmee slechts beperkt een optimale vorm kunnen definiëren. Het limiteert tegelijkertijd ook de capaciteit om doelgericht en werkend beleid op complexe problemen af te stemmen (Hoogerwerf, 1984). Oscar van Heffen voert hierover, in zijn onderzoek naar het ontwerpen van beleid, zelfs het volgende aan: “Zekerheid heeft betrekking op de beschikbaarheid van betrouwbare kennis en inzichten, die noodzakelijk zijn voor het nemen van beslissing, het plannen van acties en het vaststellen van uitkomsten” (1994, p.1). Hij acht de aanwezigheid van ‘zekerheid’ dus zelfs noodzakelijk voor het beleidsproces.

De systemen en ideeën van complexiteit stammen oorspronkelijk uit onderzoek binnen de natuurwetenschappen. Hier begonnen wetenschappers als eersten te kijken naar concepten als *onzekerheid* en *non-lineariteit* binnen hun onderzoek naar onder andere afbraak van radioactief materiaal, en massa en energie (Grobman, 2005). Daarbij kwamen de complexiteitstheorieën naar voren onder verschillende namen als *nonlinear dynamic systems theory*, *dissipative structures* en *theory of self-organization* (Mathews, White & Long, 1999). Nadat deze theorieën ruimschoots waren geworteld binnen de natuurwetenschappen, kwam het begrip complexiteit ook in de planologie en andere wetenschappen naar voren. Onderzoekers als Hermann Haken en Ilya Prigogine werden zich in de jaren zestig bewust van het feit dat verschijnselen als *emergentie* en *zelf-organisatie* zich niet alleen in de natuurwetenschappen voordeden, maar bijvoorbeeld ook bij de ontwikkeling van steden (Grobman, 2005; Portugali et al., 2012; Sengutpa, Rauws & De Roo, 2016).

Na deze realisatie werden de complexiteitsconcepten binnen het planologisch onderzoeksveld steeds verder ontwikkeld (Laszlo & Krippner, 1998; Checkland, 1989). De nieuwe denkwijzen die dit met zich meebracht druisten in tegen het destijds gevestigde paradigma. Namelijk, de functioneel-rationele insteek waarbij causale verbanden de basis van kennis vormen (De Roo, 2003). Met de erkenning van complexiteit veranderde dit. Uitwerkingen van planologische interventies werden vanaf dit moment in grotere mate een schatting, in plaats van een zekerheid (De Roo, 2017). Ook binnen de wetenschappelijke literatuur werd daardoor de maakbaarheidsgedachte, die daarvoor leidend was, grotendeels verworpen (Teisman, 1992; Mayntz, 1993). “De samenleving zou veel te complex zijn, de dynamiek te groot zijn om enige sturing aan maatschappelijke processen te geven” (Koffijberg, 2005, p.1). Echter maakt De Roo later de kanttekening dat het complexiteits-denken en communicatieve benadering niet gezien moeten worden als vervanger, maar als toevoeging op het reeds bestaande gedachtegoed. De rechtlijnige problemen, zo zegt hij, kunnen nog steeds met de traditionelere, functioneel-rationele benaderingen worden behandeld. Hij verklaart: “bij het bouwen van een

brug staan de kleuren van het stoplicht niet ter discussie” (2003, pp. 143). Maar, met de komst van het complexiteit-denken binnen de planologie verdween ook volgens De Roo het idee van een totaal ‘maakbare’ wereld (Ibid.).

De verschillende uitingen van complexiteit, zoals zelf-organisatie, transitie en perceptie, vormden dus een bron van onzekerheid, die beleidsmakers op een andere manier naar hun werkgebied liet kijken (Checkland, 1989). Zo ook binnen de planologie, waar een verschuiving van een technocratische en ‘top-down’ benadering naar een meer ‘bottom-up’ en communicatieve benadering, plaatsvond (Healey, 1996). Binnen deze benadering wordt de verwevenheid van relaties, communicatie tussen actoren, en verschillende denkbeelden gezien als het middelpunt van het planningsproces (De Roo, 2003). Binnen de communicatieve benadering wordt de kennis gebaseerd op een gezamenlijke waarheid binnen een ruimere context. De benadering geldt daarmee als tegenhanger van de functioneel-rationele benadering. Binnen deze nieuwe stroming kregen planners steeds meer de rol van gids, advocaat en bemiddelaar in het planningsproces, waar ze binnen het functioneel-rationele paradigma nog vooral veelal gezien werden als expert en technicus (De Roo & Silva, 2010).

## **2.2 Verbanden**

### *2.2.1 Complexiteit bepalen*

Volgens Van Wezemaal (2010), wordt het concept complexiteit vandaag de dag in de planologie vooral als metafoor gebruikt, die duidt op een onduidelijke en verwikkelde situatie. Contrasterend merkt Hermann Haken (2011), één van de grondleggers van de complexiteitstheorieën, op dat complexiteit juist een gereedschapskist is geworden om met complexe systemen zoals stedelijke groei om te kunnen gaan. Hieruit kunnen we opmaken dat complexiteit niet slechts een wetenschappelijk onderzoeksveld is, maar ook een methodiek om problemen op te kunnen lossen.

Eén van de onderzoekers die hier een bijdrage heeft geleverd aan het complexiteit-denken is de eerder aangedragen planoloog en onderzoeker Gert De Roo. Hij gebruikt complexiteit als een variabele om beleidsvormen op af te stemmen (2003; De Roo & Voogd, 2004). De Roo en Silva stellen dat externe invloeden en de context een aanzienlijke rol spelen binnen sociale processen (2010). Daarmee is complexiteit, volgens De Roo ook afhankelijk van de grootte en de aard van het probleem (2000). Wanneer de externe factoren een grotere rol krijgen – door de grootte en de aard van het probleem – worden de verschillende componenten in een proces onvoorspelbaarder en onzekerder, en wordt het sociale proces dus doorgaans complexer. Tevens stellen De Roo en Silva dat er onder invloed van complexiteit in mindere



mate rationeel gehandeld kan worden door sociale actoren. Dit maakt ook het handelen van deze actoren onvoorspelbaarder (2010).

Evenals De Roo, stelt ook onderzoeker Jan-Peter Kastelein (1996) dat het niveau van zekerheid en onzekerheid dat zich huisvest in een taak, implicaties heeft voor het beleid. Hij voert aan dat er in een ‘zekere’ omstandigheid meer behoefte aan besluit-georiënteerde beleidsvormen, en bij ‘onzekere’ omstandigheden meer ruimte voor beleidsvormen met ‘open einde’, moet zijn. Daarbij is het van belang deze mate van onzekerheid, of complexiteit, te kunnen bepalen.

In zijn onderzoek naar de invloed van complexiteit op het ontwerpen van beleid, definieert Oscar van Heffen complexiteit als: “het aantal onderscheiden elementen of variabelen, het aantal relaties daartussen en de mate van verandering die zich daarin voordoet” (1994, p156). De mate van complexiteit is daarin dus bepaalbaar aan de hand van de hoeveelheid elementen (eerder omschreven als componenten), het aantal relaties daartussen en de veranderingen. Van den Bosch et al. komen tot een vergelijkbare differentiatie. Zij hangen daarnaast verschillende indicatoren onder deze categorieën. Hierin maken zij een splitsing tussen drie clusters die vergelijkbaar zijn met de opdeling van Van Heffen, namelijk die van *omvang*, *dynamiek* en *onzekerheid* (2004). Onder *dynamiek* vallen bijvoorbeeld de verandering in visies en doelen, en toe- en uittreedende actoren. Dit versterkt een niet-lineair verloop van het proces. Het cluster *omvang* spreekt het meest voor zich. Hier vallen vooral de hoeveelheid actoren en middelen binnen het proces onder. Tot slot, vallen er volgens Bosch et al. onder het cluster *onzekerheid*, factoren als de relaties, interacties, keuzes en machtsposities van actoren. Door deze indicatoren in kaart te brengen kan men de mate van complexiteit bepalen.

Tabel 1. Indicatoren van complexiteit. (Bron: Van den Bosch et al. 2004)

<b>Omvang:</b>
• Veelheid aan actoren;
• Veelheid aan verschillende percepties van het probleem;
• Veelheid aan verschillende discoursen;
• Veelheid aan relaties tussen actoren;
• Veelheid aan vaak tegenstrijdige doelen tussen actoren;
• Veelheid aan vaak tegenstrijdige doelen per actor;
• Veelheid aan strategieën/middelen;
• Veelheid aan schaalniveaus (zoals actiegroep lokaal, overheid bovenlokaal).
<b>Dynamiek:</b>
• Voortdurend wisselende actoren door toetreden en uitreden van actoren;
• Veranderingen in doelen en percepties van actoren;
• Tussentijdse veranderingen in doelen van het beleidsproces;
• Niet-lineair verloop van de fases in het beleidsproces;

• Veranderingen in relaties tussen actoren (zoals coalities);
• Veranderingen in beschikbare middelen bij actoren;
• Tijdsdruk;
• Tijdsritme van actoren (zoals interne besluitvorming);
• Veranderingen in wet- en regelgeving, veranderingen in waarden en normen etc.;
• De inhoud van een probleem kan verschuiven
<b>Onzekerheid over:</b>
• Timing;
• Effect van specifieke strategieën;
• Participerende actoren en hun percepties;
• Machtspositie van actoren;
• Relaties tussen actoren;
• De strategieën en doelen van andere actoren;
• Randvoorwaarden;
• Keuzes van andere actoren.

### 2.2.2 *Van complexiteit naar beleid*

Nu duidelijk is wat complexiteit omhelst en waar het vandaan komt, kan de focus verlegd worden naar de relatie tussen de mate van complexiteit van een beleidsprobleem en verschillende beleidsvormen. In hun onderzoek naar politieke afwegingen op basis van verschillende vormen van kennis, geven Rob Hoppe en Matthijs Hisschemöller (1995) hier een eerste inzicht in. Zij differentiëren tussen vier verschillende soorten problemen op basis van (on)zekerheid over kennis, en consensus over normen en waarden. Allereerst; gestructureerde en ongestructureerde problemen. Daarnaast beschrijven ze twee vormen van matig gestructureerde problemen, waarbij in het ene geval onzekerheid is over het doel, en in het andere geval onzekerheid is over de middelen, om het probleem op te lossen.

Zoals te zien is in figuur 2, stellen Hoppe en Hisschemöller in hun model dat wanneer er sprake is van een gestructureerd probleem (lage complexiteit), er een oplossingsstrategie gehanteerd moet worden die met ‘beleid als regelen’ omschreven wordt. In het geval van een ongestructureerd probleem (hoge complexiteit), is dit ‘beleid als leren’ (1995). De matig gestructureerde problemen door de onderzoekers onderscheiden door problemen waarbij ofwel de kennis, ofwel de normen en waarden onzeker zijn. In het eerste geval verklaren zij dat beleid gevoerd moet worden ‘als onderhandelen’ en in het laatste geval ‘beleid als pacificeren’.

		Zekerheid over kennis	
		+	-
Consensus over normen en waarden	+	Gestructureerde problemen <b>'Beleid als regelen'</b>	Matig gestructureerde / doel problemen <b>'Beleid als onderhandelen'</b>
	-	Matig gestructureerde / middelen problemen <b>'Beleid als pacificeren'</b>	Ongestructureerde problemen <b>'Beleid als leren'</b>

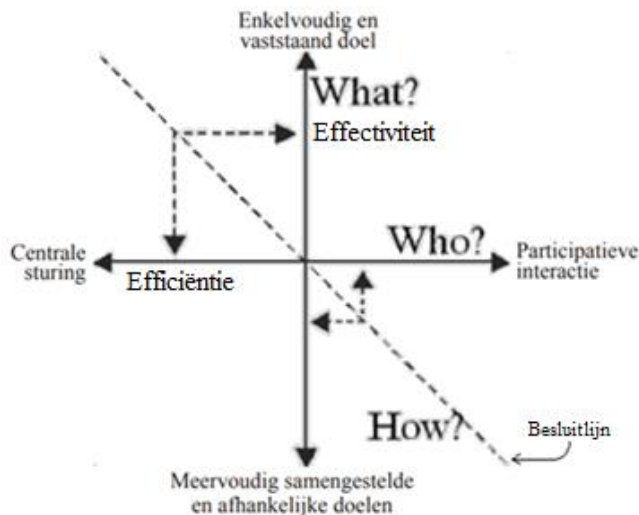
Figuur 2. Vormen van beleid. (Bron: Hoppe & Hirschmüller, 1995)

*Beleid als regelen* wordt gekenmerkt door routinematige werkzaamheden waarbij de kennis en het doel voor iedereen duidelijk is. Deze oplossingsstrategie heeft als oogmerk om op een zo efficiënt mogelijke manier de beleidsdoelen te realiseren. Hier tegenover staat *beleid als leren*. Deze strategie kenmerkt zich door een proces van onderlinge bewustwording en waarheidsvinding tussen de verschillende actoren. *Beleid als pacificeren* past bij problemen waarbij de inzet van middelen niet ter discussie staat, maar juist geen consensus is over de doelen die het beleid moet nastreven. Het beleid kenmerkt zich door haar zakelijke karakter, beperkte openbaarheid en hoeveelheid actoren. Tot slot sluit *beleid als onderhandelen* aan op problemen waarbij betrokken partijen het eens zijn over de doelen die nagestreefd moeten worden, maar niet over de manier waarop. Daarbij gaat het veelal om maatschappelijk-ethische kwesties waardoor het aantal actoren nagenoeg onbeperkt is (Hoppe & Hirschmüller, 1995; Oosterveld, 1999).

Omdat dit onderzoek een vergelijking wil maken tussen twee verschillende maten van complexiteit kijkt het slechts naar de uitersten van het complexiteitscategorieën, namelijk zeer lage en hoge complexiteit, en bouwt daarom verder op de begrippen *beleid als regelen*, en *beleid als leren* om de verschillende opvattingen hieromtrent te begrijpen.

Ook De Roo heeft zich verdiept in de verbanden tussen verschillende soorten problemen en bijbehorende oplossingsstrategieën (2003; 2004; De Roo & Silva, 2010). Zijn conclusies, zichtbaar in figuur 3, zijn vergelijkbaar met die van Hoppe en Hirschmüller. Figuur 3 geeft ons een inzicht in de bestuurlijke afwegingen die gemaakt kunnen worden aan de hand van drie vragen. Op de assen staan de keuzes die daarin gemaakt kunnen worden door beleidsmakers. Zo is er de afweging tussen weinig en veel doelen en of deze doelen van elkaar afhankelijk zijn (aangeduid met de vraag 'Wat?'). Bij de andere afweging wordt de keuze gemaakt tussen een centrale bestuursvorm, waarbij weinig interactie tussen de actoren wordt verondersteld, en een participatieve sturing waarbij veel interactie tussen actoren wordt verondersteld (De Roo, 2003). Deze afweging staat in figuur 3 omschreven als de vraag 'Wie?'. Van linksboven tot rechtsonder loopt vervolgens de besluitvormingslijn (Zuidema,

2005; De Roo & Silva, 2010). De Roo (2003) laat zien dat de 'Wat'-vraag ook de mate van effectiviteit bepaald. De 'Wie'-vraag doet hetzelfde voor de mate van efficiëntie. Met de 'Hoe'-vraag kan uiteindelijk de beleidsvorm bepaald worden wordt aan de hand van de overige vragen.

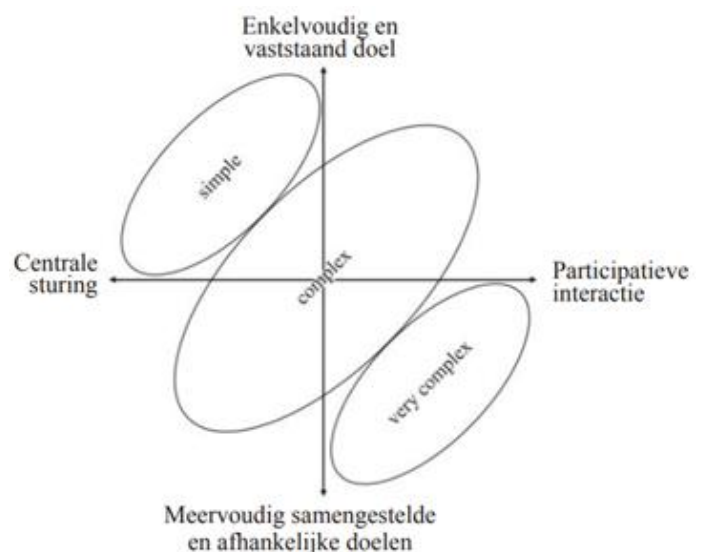


Figuur 3. Besluitvormingsmodel De Roo. (Bron: De Roo, 2003. Aangepast door auteur)

Samen duiden deze vragen de mate van complexiteit van een probleem. Aan de hand van figuur 5 kunnen we bepalen waar een probleem idealiter gepositioneerd kan worden. Zo valt te lezen dat simpele vraagstukken (*simple*) het best opgelost kunnen worden met een centrale sturingsvorm. Zeer complexe (*very complex*) vraagstukken daarentegen, vinden idealiter in een participatieve-interactieve setting plaats. Ook kan dit model de andere kant op beredeneerd worden, hierover wordt later uitgeweid.



Figuur 4. Duiding van beleidsvormen. (Bron: De Roo, 2003. Aangepast door auteur)



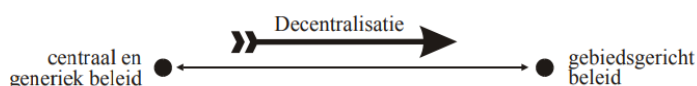
Figuur 5. Mate van complexiteit. (Bron: De Roo, 2003. Aangepast door auteur)

Volgens Zuidema zullen de meeste vraagstukken echter in het midden uitkomen (Zuidema et al, 2005). In figuur 4 staan verschillende beleidsvormen aangeduid op het schema. Hier valt te zien dat bijvoorbeeld de ‘centrale sturing’ in het kwadrant linksboven valt, en daarmee volgens De Roo het best gebruikt kan worden voor simpele vraagstukken.

De auteur van dit onderzoek betoogt dat de beleidsvormen die in het kwadrant linksboven vallen onder de eerder aangeduide typering *beleid als regelen* vallen. Dit omdat de ‘gestructureerde problemen’ waarover Hoppe en Hirschmöller spreken overeenkomen met de simpele vraagstukken van De Roo. Daar tegenover neemt deze thesis aan dat beleidsvormen uit het kwadrant rechtsonder onder het *beleid als leren* vallen. Immers, stellen Hoppe en Hirschmöller dat *beleid als regelen* gehanteerd dient te worden in situaties waar consensus en zekerheid van kennis is, overeenkomstig met simpele problemen. Daartegenover staat de situatie waarin er onduidelijkheid is over normen, waarden, en kennis, waar *beleid als leren* van toepassing is. Dit komt overeen met de zeer complexe situatie die De Roo schetst. Door de relatie tussen de ideeën van De Roo, en Hoppe en Hirschmöller te maken kan er een breder, en duidelijker beeld worden geschetst van het Nederlandse beleid op het gebied van volkshuisvesting. Tevens dient het als handvat om verschillende beleidsvormen in dit onderzoek te typeren.

### 2.2.3 Complexiteit en (de)centralisatie

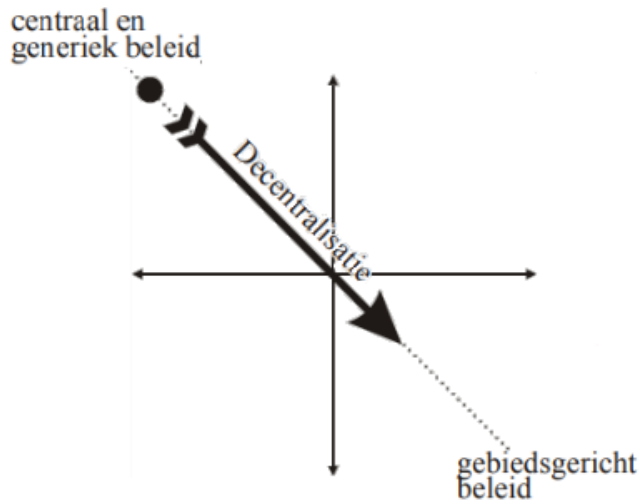
De uiteindelijk ‘Hoe’-vraag is niet alleen bepalend voor de beleidsvorm die gekozen wordt, maar beïnvloed ook het niveau waarop het beleid gevoerd wordt. In paragraaf 2.1.3 werd al geconcludeerd dat beleid in Nederland op verschillende overheidsniveaus van de overheid wordt gevoerd. Zuidema (2016) voegde hieraan toe dat hij decentralisatie ziet als een doelmatige manier om met complexiteit om te gaan. Gert De Roo deelt deze mening. Hij gaat in zijn onderzoek ‘Toekomst van het Milieubeleid’ verder in op de relatie tussen decentralisatie en beleidsvorming (de Roo, 2004). Hierin stelt hij dat decentralisatie bepalend is voor de verschuiving van centraal en generiek beleid, naar gebiedsgericht beleid. Deze relatie staat afgebeeld in figuur 6.



Figuur 6. Generiek naar gebiedsgericht-beleid (Bron: De Roo, 2004)

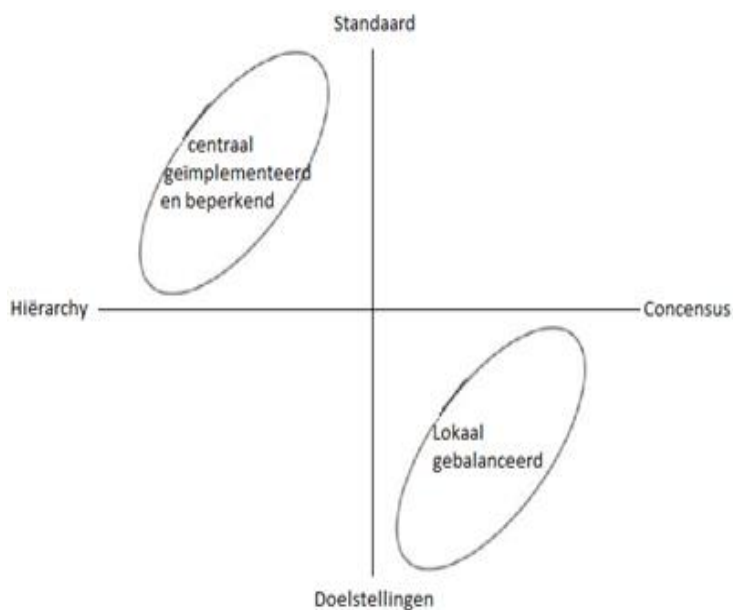
Tevens plaatst De Roo (2004) dit perspectief binnen de kaders van zijn complexiteitsmodel. In figuur 7 valt te zien hoe de pijl van decentralisatie van linksboven naar rechtsonder wijst. Hiermee schetst De Roo het beeld dat meer decentralisatie beter werkt bij een

gebiedsgericht beleid. Hij stelt dan ook dat er behoefte is aan lokale strategie wanneer het probleem zich rechts onderin het model bevindt (de Roo, 2003).



Figuur 7. De werking van decentralisatie. (De Roo, 2004. Aangepast door auteur)

In figuur 8 staat uitgebeeld hoe hij een factor toevoegt aan zijn complexiteitsmodel. Hierin is te zien dat omgevingsbeleid, wat zich vormt in het bovenste linker kwadrant, gezien kan worden als ‘centraal geïmplementeerd en beperkend’. Het gaat hier om top-down beleid dat vooral tot uiting komt in de vorm van regelgeving. Daar tegenover staat ‘lokaal en gebalanceerd’ beleid dat voortkomt uit consensusvorming en verschillende doelstellingen. Complexere situaties, zijn dan ook vaak sterker verbonden met de lokale context, en worden dikwijls beter begrepen door de lokale bestuurders en bevolking (de Roo, 2000; Zuidema, 2016).



Figuur 8. Uitwerkingen van het beleid. (De Roo, 2004. Aangepast door auteur)

Uit de literatuur blijkt een aantal negatieve aspecten te zitten aan het voeren van een participatief beleid (Joris et al., 2010; Brans & Vancoppenolle, 2005). Zo wordt ten eerste vaak gesteld dat de omvang van de participatieve beleidsvormen vaak leiden tot een lagere transparantie van het bestuursproces, en tot een grotere bestuurlijke drukte (Joris et al., 2010). Dit houdt in dat de omvang van de beleidsvorm meer werk met zich meebrengt ten opzichte van een meer centralistisch beleidsvorm. Dit draagt tevens bij aan de langere duur van het participatieve proces, wat mede daardoor vaak kostbaarder is dan een centralistisch beleidsproces (Edwards & Schaap, 2006). Ook wordt gesteld dat de onvoorspelbaarheid van de uitkomsten van een participatief beleid voor overheden een negatieve rol kan spelen in de keuze voor een participatieve beleidsvorm (Crabbé, 2005).

Daarnaast is het vaak lastig hard te maken wat de specifieke positieve uitwerkingen zijn van het voeren van een participatief beleid. Zoals eerder vermeld zitten er vele voordelen aan het participatieve beleid. Zo zou het democratischer zijn, lokaal gebalanceerd, makkelijker zorgen voor integraliteit etc. Echter zijn deze variabelen vrij subjectief en maar in beperkte mate concreet te maken. Daarnaast is er de participatie-paradox die een rol speelt. De participatie-paradox stelt dat wanneer er meer mogelijkheden komen om mee te doen in het bestuur vormingsproces, de kloof tussen mensen hieraan deelnemen en mensen die dit niet doen, steeds groter wordt. Daarmee wordt automatisch het democratisch gehalte verlaagd (De Gruijter & Van Marissing, 2013).

Er zitten dus voor- en nadelen aan zowel decentralisatie, als centralisatie. Dit maakt de keuze voor de juiste beleidsvorm een lastige.

## **2.3 Synthese**

### *2.3.1 Twee interpretaties*

In het besluitvormingsmodel (figuur 3) van De Roo geeft hij aan hoe complexiteit zich normaliter tegenover de verschillende keuzes of afwegingen verhoudt. Hierbij moet een kanttekening geplaatst worden, het model kan in de ogen van de onderzoeker namelijk op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Ten eerste, de manier waarbij de mate van complexiteit de factor is waarmee de doelen, mate van centralisering, en daarmee de beleidsvorm bepaald wordt. Echter, daarnaast, kan het model gelezen worden als methode om de complexiteit van een situatie aan te passen, namelijk door de doelen of mate van centralisering bij te stellen. Deze twee interpretaties worden hieronder nader verklaard.

Ten eerste, fungeert het model als leidraad om de keuze voor bepaalde vormen van beleid te staven aan de mate van complexiteit. Zo zijn er kwesties met een lage complexiteit, die De

Roo als ‘simpel’ omschrijft. In deze gevallen veronderstelt de planoloog dat er gebruik gemaakt wordt van een centralere sturing met één vast doel. Op een moment waarin zekerheid bestaat, en er maar één of weinig doelen zijn, sluit centrale sturing met één vast doel volgens De Roo dus goed aan. Daartegenover staan de uiterst complexe problemen in het kwadrant rechtsonder. Hier is sprake van wanneer er een hoge mate van dynamiek, omvang en onzekerheid is (Van den Bosch et al., 2004). Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de bouw van een brug op een plek met zeer weinig ruimte en waar een veelvoud aan stakeholders bij betrokken is. Er zullen verschillende actoren en belanghebbende meegenomen moeten worden in het proces. Ook zullen er meerdere doelen gesteld worden; de brug is immers niet slechts een plaat beton over water. Zo zullen betrokken partijen onder andere rekening moeten houden met veiligheid, verkeersstromen en duurzaamheid. Deze verschillende doelen zijn onderling verbonden en beïnvloeden elkaar. In een situatie als deze leidt het model ons richting de participatieve interactie, waarin een meer communicatieve aanpak nodig is. Het model van De Roo fungeert binnen deze context als routekaart voor planologen of beleidsmakers om de juiste beleidsvorm te bepalen.

Maar, ten tweede laat het model ook zien hoe een probleem complexer of minder complex gemaakt kan worden. Dit kan door de invulling die gegeven wordt aan de ‘Wie’ en ‘Wat’-vragen. Wanneer de overheid er bijvoorbeeld voor kiest om – onafhankelijk van de mate van complexiteit – bijvoorbeeld één doel te stellen of een beperkt aantal participanten mee te nemen in het proces, beperkt het daarmee de complexiteit van het probleem. Daarmee verschuift het probleem verder naar linksboven in het besluitmodel en dus richting de ‘simpele’ vraagstukken. Wanneer we kijken naar de indicatoren die van den Bosch et al. (2014) hebben opgesteld zien we dat vooral binnen de categorie *vorm* veel ruimte ligt voor de overheid om op deze manier de grootte van het probleem, en daarmee de complexiteit, te beïnvloeden. Door bijvoorbeeld het aantal actoren dat ruimte krijgt om te participeren in het proces te verminderen, zorgt zij er inherent ook voor dat het aantal percepties, relaties en verschillende discoursen binnen het speelveld verkleind wordt. Deze inperking van de complexiteit staat echter los van de interne complexiteit van het probleem. Echter maakt de overheid hier een afweging om als het ware wel of geen ‘gehoor’ te geven aan de interne complexiteit.

Om dit te verduidelijken kijken we wederom naar het voorbeeld van een complexe situatie: de bouw van een brug. Een eerste blik op het model van De Roo zou ons kunnen vertellen dat we een probleem als deze op de participatieve(re) manier moeten oplossen. Waarbij de gemeente, lokale stakeholders, Rijkswaterstaat en andere instanties een rol spelen om tot de juiste besluiten te komen. Maar, wat als de centrale overheid besluit om toch te kiezen voor een centrale bestuursvorm? Hierbij kan in dit voorbeeld gedacht worden aan het direct

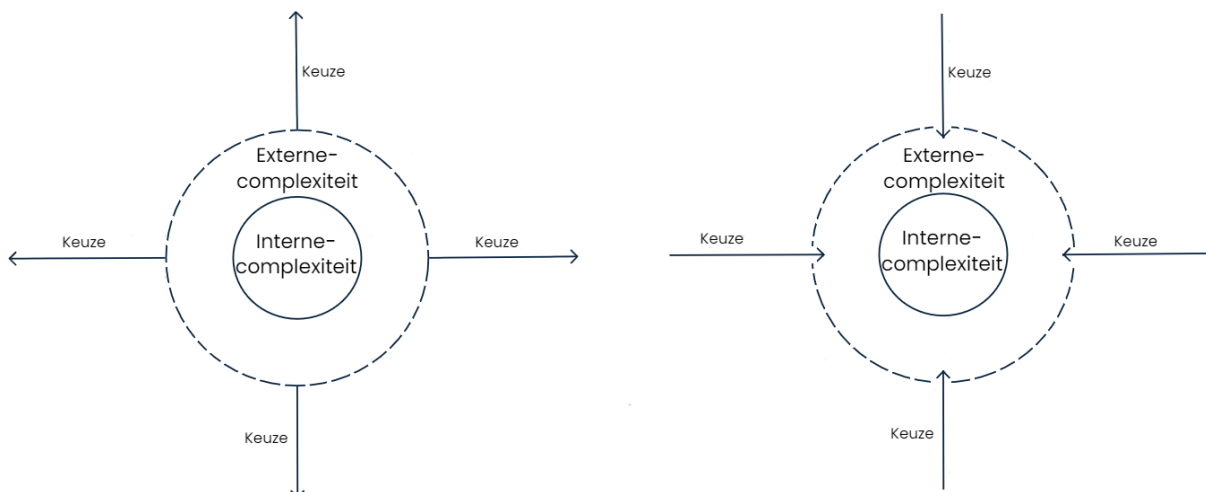


implementeren van de bouwvoorwaarden, het aanwijzen van de locatie, kiezen van een aannemer, en het buitenspel zetten van de lokale bevolking in de besluitvorming. Hiermee beantwoordt de overheid de vragen ‘Wie?’ en ‘Wat?’ en daarmee ook de ‘Hoe?’, op een manier die wellicht niet goed aansluit op de mate van complexiteit van het probleem.

### 2.3.2 Interne- en externe complexiteit

Na de constatering van een tweede interpretatie van het model van De Roo, wil de onderzoeker daarom één extra dimensie toevoegen. Waar het model van De Roo betoogt dat complexiteit verkleind en vergroot kan worden door het probleem anders te benaderen, stelt deze thesis dat complexiteit uit twee verschillende vormen bestaat – *interne complexiteit* en *externe complexiteit* – waarvan er slechts één beïnvloed kan worden. De interne complexiteit is de mate van complexiteit die inherent aan het probleem is. We kunnen simpelweg stellen dat sommige problemen minder complex zijn dan anderen; het bouwen van een brug is – onder gelijkwaardige omstandigheden – complexer dan de aanleg van een fietspad. Hier is door het maken van verschillende keuzes omtrent doelstellingen of aanpak van de overheid, niets aan te veranderen. De externe complexiteit heeft vooral met de ambities en de grootte van het probleem te maken. Daar vallen hoofdzakelijk elementen onder die horen bij de categorie ‘vorm’ van Van der Bosch et al. (2014) is opgesteld. Deze complexiteit is wél te beïnvloeden. Dit kan bijvoorbeeld, zoals in het model van De Roo, door het vergroten of verkleinen van de het aantal doelen, of door het wél of niet meenemen van de lokale bevolking in het besluitvormingsproces.

In figuur 9a en 9b is weergegeven hoe dit proces kan verlopen. Figuur 9a, schetst een situatie waarin beleidskeuzes van de overheid de externe complexiteit vergroten. Figuur 9b schetst een toestand waarin keuzes van de overheid de externe complexiteit juist verkleinen.

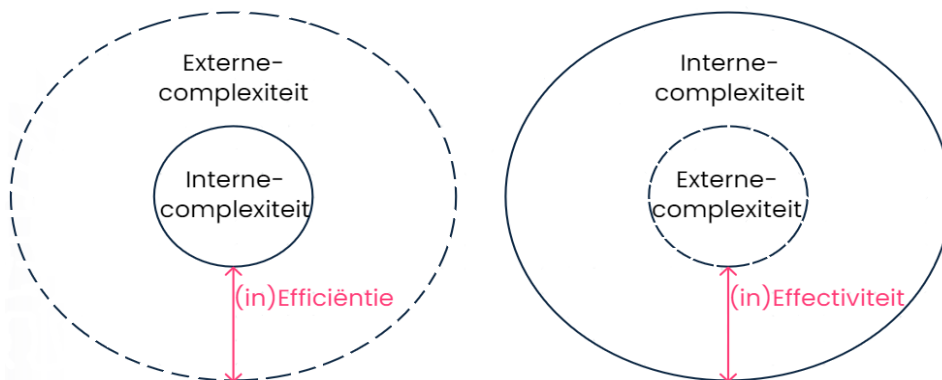


Figuur 9a & 9b. Interne en externe complexiteit. (Gecreëerd door auteur)

Daarbij stelt de onderzoeker dat er een mismatch kan ontstaan tussen de interne en externe complexiteit. De externe complexiteit staat in zekere zin gelijk aan de gekozen beleidsvorm. Hier gaat echter een beduidende stap aan vooraf. Op deze manier wordt door het beantwoorden van de ‘Wie?’ en ‘Wat?’ vragen, automatisch het gekozen beleidsmiddel gevalideerd. Wanneer de overheid stelt dat zij een centraal beleid wil gaan voeren waarin één doel centraal staat, zal zij logischerwijs kiezen voor beleidsvorm die hierbij aansluit. Echter betekent dit niet, dat zij daarmee aansluit op de interne complexiteit van het probleem.

Het kan dus voorkomen dat de overheid (ten onrechte) een beleidsvorm hanteert die aansluit op een zeer complex probleem, terwijl de situatie in werkelijkheid simpel is. In dit geval wordt er een externe complexiteit gecreëerd die groter is dan de interne complexiteit behoeft. Denk bijvoorbeeld aan een situatie waarin er wél gediscussieerd wordt over de kleuren van een stoplicht. In zo’n situatie is er sprake van een *inefficiënt* besluitvormingsproces, schematisch weergegeven in figuur 10.

Daarnaast kan een tegenovergestelde situatie – de overheid hanteert een beleidsvorm die aansluit op een simpel probleem, terwijl de situatie in werkelijkheid zeer complex is – ook voorkomen. Op deze situatie is de hypothese waarop deze thesis voortborduurde, gestoeld. Dit onderzoek veronderstelt daarom dat in dit geval de efficiëntie hoog is, maar de effectiviteit beperkt.



Figuur 10a & 10b. Efficiëntie en effectiviteit. (Gecreëerd door auteur)

### 2.3.3 Efficiëntie en effectiviteit

Uiteindelijk moet de overheid dus een afweging maken tussen de effectiviteit en de efficiëntie van de beleidsvorm. Efficiëntie is binnen dit onderzoek de mate waarin het beleid en het doel op elkaar aansluiten, en is geassocieerd met kosten en tijd. Effectiviteit omvat mate waarin het beleid een oplossing is voor de beleidsproblemen, en is geassocieerd met kwaliteit. Om dit te verduidelijken gaan we voor de laatste keer terug naar het voorbeeld van de brug. De constructie van de brug heeft een interne complexiteit, in een ideale situatie sluit de externe complexiteit hier perfect op aan. Echter doet de situatie zich voor waarin de brug onder hoge

tijdsdruk gebouwd moet worden. De overheid zal in dit geval sneller kiezen voor een centralistische beleidsvorm. De interne complexiteit van het vraagstuk – de bouw van de brug – is nu groter dan de externe complexiteit. De efficiëntie zal daardoor hoog zijn, het doel en de beleidsvorm sluiten immers goed op elkaar aan. De overheid streeft één doel na, namelijk de plaat beton over het water krijgen en daarbij past een centralistische beleidsvorm. Er is in dit geval minder gelegenheid voor overige doelen, zoals verkeersverbetering, milieu, of wensen van bewoners. Daarmee is de effectiviteit van de beleidsvorm laag, het beleid is namelijk in mindere mate een oplossing voor het grotere beleidsprobleem.

Het is voor dit onderzoek van belang om te achterhalen hoe de huidige woningnood in Nederland zich tegenover deze inzichten verhoudt.

Uit de bovenstaande paragraaf kunnen vier voorkomende situaties worden opgemaakt. Hiervan sluit het beleid bij twee van de situaties goed aan op de interne complexiteit, en bij twee situaties is dit niet het geval. Dit staat weergegeven in tabel 2.

Tabel 2. Verhouding complexiteit, beleid en effectiviteit en efficiëntie. (Gecreëerd door auteur)

	<i>Hoge (interne) complexiteit</i>	<i>Lage (interne) complexiteit</i>
<i>Centralistisch sturend beleid</i>	Lage effectiviteit / hoge efficiëntie	Hoge effectiviteit / hoge efficiëntie
<i>Decentraal participatief beleid</i>	Hoge effectiviteit / hoge efficiëntie	Hoge effectiviteit / lage efficiëntie

Echter kan niet automatisch gesteld worden dat bij een onjuiste aansluiting van beleidsvorm en interne complexiteit, de kwaliteit van de wijk laag zal zijn. Zo zal, in periodes met een lage complexiteit waarin een decentraal beleid gevoerd wordt, wijken van hoge kwaliteit gebouwd worden. De gekozen beleidsvorm sluit in deze context niet aan op de mate van complexiteit, echter zal het geen negatieve impact hebben op de ruimtelijke kwaliteit van de gebouwde wijken. Omdat de externe complexiteit grote is dan de interne complexiteit is er sprake van inefficiëntie (zie figuur 10a). Er kan hierbij gedacht worden aan het uitgeven van te veel geld, of de besteding van te veel tijd, de uitkomst zal echter wel positief blijven. Dit is uiteengezet in tabel 3. Er is hierin te zien dat er slechts een lage kwaliteit van de woonwijk wordt verwacht wanneer er sprake is van een centralistische beleidsvorm in een situatie met hoge interne complexiteit.

Tabel 3. Verhouding complexiteit beleid en ruimtelijke kwaliteit. (Gecreëerd door auteur)

	<i>Hoge (interne) complexiteit</i>	<i>Lage (interne) complexiteit</i>
<i>Centralistisch sturend beleid</i>	Lage kwaliteit	Hoge kwaliteit
<i>Decentraal participatief beleid</i>	Hoge kwaliteit	Hoge kwaliteit

Daarnaast moet tevens gesteld worden dat het hier gaat om een associatie. Er spelen een groot aantal andere factoren een rol vanaf het beleid tot aan ruimtelijke kwaliteit. Er kan dus niet gesteld worden dat er door een juiste aansluiting tussen interne- en externe complexiteit een goede ruimtelijke kwaliteit gegarandeerd kan worden.

#### 2.3.4 *Eén doel, bouwen*

In eerdere hoofdstukken is geconcludeerd dat het volkshuisvestingsbeleid zeer verbonden is met andere beleidsvormen en soorten problematiek. De maatstaven van Van den Bosch (2014) et al. en De Roo (2002) in acht nemend, kunnen we stellen dat het volkshuisvestingbeleid als geheel als zeer complex is. Daarnaast is geconcludeerd dat de centralistische beleidsvorm waarvoor de overheid kiest, niet bevorderlijk is voor verschillende uitkomsten. De overheid verkleint het aantal doelen binnen de kaders van het totale probleem. Op deze manier wordt, zoals geschetst in figuur 10b, de externe complexiteit kleiner dan de interne complexiteit. In dit geval stelt de onderzoeker dat er sprake is van ineffectiviteit. Dit kan in het geval van de huidige woningnood leiden tot bijvoorbeeld huizen op de verkeerde locatie, bestemd voor verkeerde bevolkingsgroepen. Of wellicht, en dat is waar deze thesis om draait, een mindere ruimtelijke kwaliteit.

## 2.4 **Tussenconclusie**

In het afgelopen hoofdstuk zijn de theorieën, concepten en begrippen die centraal staan in deze thesis uiteengezet. Hiertussen zijn vervolgens de nodige verbanden gelegd om bij te dragen aan de manier waarop men naar de huidige woningnood en de verwachte beleidsvorm kijkt. Door de lens van dit perspectief zal in de komende hoofdstukken antwoord worden gegeven op de hoofdvraag: ‘Wat is vanuit een complexiteitsperspectief de verwachte invloed van een centraal Nederlands volkshuisvestingsbeleid op de ruimtelijke kwaliteit van de toe te voegen huizenvoorraad?’

Op basis van de voorgaande uiteenzetting van theorie en literatuur, gaat deze thesis ervanuit dat de overheid in Nederland het volkshuisvestingsbeleid voert. Hierbij heeft zij de keuze om

dit op verschillende overheidsniveaus tot uitvoering te brengen. In beginsel is de centrale overheid verantwoordelijk voor het gevoerde beleid, echter kunnen taken gedecentraliseerd worden naar lokaal (gemeente) of regionaal (provincie) niveau. Het doel van dit beleid is per definitie de verschaffing, verdeling, en het beheer woningen. Dit onderzoek voegt daar de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving aan toe.

Het beleidsgebied van volkshuisvesting wordt door onderzoekers veelal omschreven als complex. Dit omdat er menig andere beleidsgebieden invloed op hebben, en legio problemen mee verweven zijn. Ook is vastgesteld dat de huidige woningnood geen rechtlijnig probleem is en dat de problematiek per gebied verschilt.

Verskillende complexiteitstheorieën stellen dat optimale beleidsvorm om een probleem op te lossen afhankelijk is van de mate van de complexiteit van het probleem. Kortgezegd is complexiteit de mate waarin een probleem verweven is met de context. Complexe situaties zijn daarmee lastiger te doorgronden en onvoorspelbaarder dan minder complexe situaties. Er wordt daarbij gesteld dat uitermate complexe problemen idealiter op een participatieve manier worden opgelost. Hierbij staat 'leren' centraal staat en is er ruimte voor een breed gedragen beleid wat voortvloeit uit een grote mate van participatie en interactie. Aan de andere kant kunnen verschillende simpele, of niet-complexe problemen, nog steeds vanuit een centralistische beleidsvorm worden opgelost. Het doel is binnen deze setting duidelijk, en er is dus weinig behoefte aan overleg. Naar dit type beleid wordt in dit onderzoek gerefereerd als 'beleid als regelen'.

Deze beleidsvormen zijn ook verbonden met de mate van centralisatie en/of decentralisatie. Zo vindt een participatief beleid meestal lokaal of regionaal plaats en is dus vaker gedecentraliseerd. Centralistische beleidsvormen daarentegen, worden eerder centraal georganiseerd. Een juiste afstemming van het beleid en de mate van decentralisatie is daarbij belangrijk.

Ten slotte heeft de gekozen beleidsvorm ook invloed op de mate van complexiteit van een probleem. Zo kan de overheid door het beperken van de scope van het probleem het aantal interacties beïnvloeden. Zo zorgt het ervoor dat het probleem minder verweven raakt met verschillende actoren, problemen of andere beleidsvlakken. Vanuit deze optiek maakt dit onderzoek onderscheid tussen interne- en externe complexiteit waarbij de overlap tussen beide concepten de efficiëntie (kosten/tijd) en effectiviteit (kwaliteit) van het gevoerde beleid bepaalt.

## 2.5 Conceptueel model

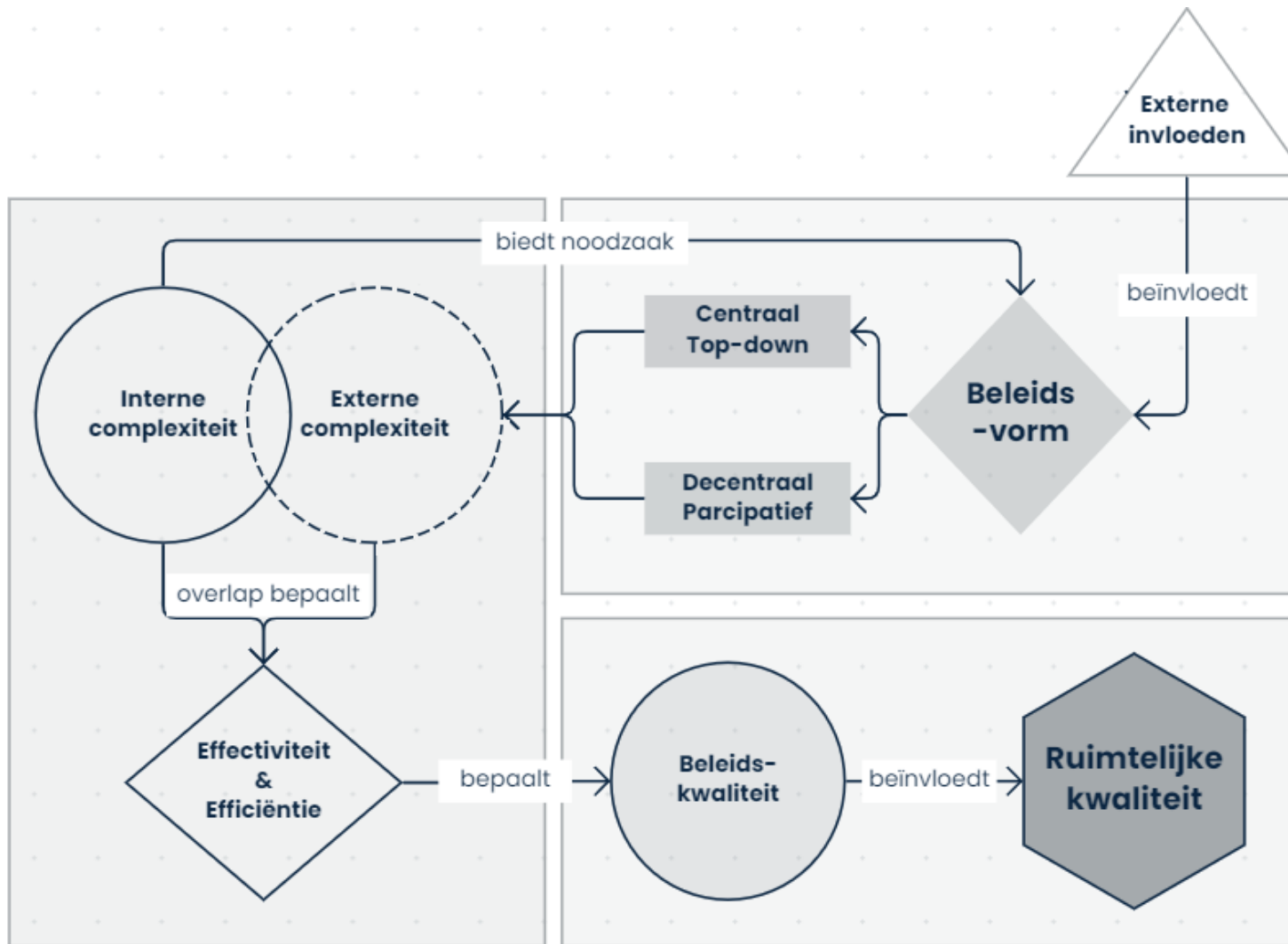
Het conceptueel model is een visualisatie van de verhoudingen tussen verschillende concepten. Het model is bedoeld om een duidelijk overzicht te geven van de belangrijkste verbanden tussen de concepten die in dit hoofdstuk aan bod zijn gekomen. Ook wordt zo duidelijk welke hypothesen voortvloeien uit het theoretisch kader.

Het model maakt onderscheid tussen drie verschillende onderdelen. Allereerst staat in de rechthoek rechtsboven de beleidsvorm uitgedrukt. Dit is het beleid wat de overheid gebruikt om een bepaald beleidsprobleem te behandelen. Deze beleidsvorm wordt allereerst bepaald door externe invloeden. Daarnaast is ook de overheid zich bewust van de complexiteit van het probleem en neemt deze in acht bij het ontwerpen van de beleidsvorm. De beleidsvorm kan vervolgens in bepaalde mate centraal en top-down, of decentraal en participatief worden uitgevoerd. Deze mate beïnvloedt de externe complexiteit die in de linker rechthoek staat afgebeeld. Deze rechthoek duidt de mate van overlap tussen de interne- en externe complexiteit en de bijbehorende effectiviteit en efficiëntie. De mate van effectiviteit en efficiëntie heeft effect op de beleidskwaliteit. Deze beleidskwaliteit staat in de rechthoek rechtsonder, waar de uiteindelijke kwaliteit van het beleid in de echte wereld bepaald wordt. Hier vindt het beleid zijn uiteindelijke uitwerking, buiten de uitwerkingen op papier. In deze realiteit wordt ook de ruimtelijke kwaliteit zichtbaar die geassocieerd kan worden met het beleid.

### 2.5.1 Annotatie

Het volgende model geeft een schematisch overzicht van de belangrijkste verbanden tussen de besproken concepten weer. De onderzoeker is zich ervan bewust dat vrijwel alle concepten in het model op een bepaalde manier met elkaar in verband staan, maar kiest ervoor om alleen de meest relevante associaties weer te geven.

2.5.2 Model



Figuur 11. Conceptueel model. (Gecreëerd door auteur)

### 3. ONDERZOEKSONTWERP

In dit hoofdstuk zet de onderzoeker uiteen op wat voor manier het onderzoek van deze thesis wordt uitgevoerd. Hierbij wordt uiteengezet wat voor data er is gebruikt, hoe deze zijn geselecteerd en op wat voor manier deze worden verwerkt.

#### 3.1 Strategie

In dit onderzoek is gebruikt gemaakt van het gemengde methoden, sequentieel verklarend onderzoeksdesign (Creswell et al., 2003). Allereerst voerde de onderzoeker een kwalitatieve, historische analyse uit. Dit werd gevolgd door een kwantitatieve analyse waarbij Amsterdam als casus diende.

Het kwalitatieve segment bestaat uit een historisch onderzoek naar verschillende gehanteerde beleidsvormen op het gebied van volkshuisvestingsbeleid van de Nederlandse overheid vanaf 1900 tot 2020. Hierbij zijn verschillende fasen van beleid van de Nederlandse overheid uiteengezet. Het kwantitatieve gedeelte van dit onderzoek koppelt vervolgens de verschillende fasen van beleid aan de wijken in Amsterdam en hun ruimtelijke kwaliteiten. Daarmee vormt het kwalitatieve gedeelte van het onderzoek de basis voor het kwantitatieve gedeelte.

In het historisch onderzoek is achterhaald wat voor vormen van beleid de Nederlandse overheid onder welke omstandigheden hanteert. Aan de hand van deze informatie deelt de onderzoeker het Nederlandse beleid op in verschillende fasen. In het kwantitatieve deel van deze thesis zijn verschillende wijken in Amsterdam aan de hand van hun bouwjaar ingedeeld in beleidsfasen die in het kwalitatieve onderzoek zijn vastgesteld. Op basis van verschillende indicatoren, beoordeelde de onderzoeker de fysieke ruimtelijke kwaliteit van de wijken. Deze resultaten zijn ten slotte afgezet tegen de beleidsfasen van de wijken.

Er is in dit onderzoek gebruik gemaakt van secundaire – reeds bestaande – data. Zo zijn door de onderzoeker meerdere secundaire overheidsbronnen geraadpleegd om de historische analyse van de benodigde kwantitatieve data te voorzien. Voor het verkrijgen van data voor de kwantitatieve analyse zijn vooral online toegankelijke, aan de overheid gerelateerde bronnen bestudeerd. Hierbij kan gedacht worden aan het CBS en Overheid.nl. Het raadplegen van zulke overheid gerelateerde bronnen vergroot de betrouwbaarheid van het onderzoek.



Voor beide analyses geldt dat de verwerking van de data en de koppeling tussen beide analyses zorgt voor een verbreding van de bestaande kennis en begrip op het gebied van complexiteit en volkshuisvesting.

## **3.2 Methodiek historische analyse**

### *3.2.1 Algemeen*

Allereerst is het belangrijk om een goed en breed beeld te krijgen van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid vanaf de twintigste eeuw. Daarom heeft de onderzoeker gekozen voor een explorerend descriptief onderzoek (Saunders et al., 2011).

Voor het vergaren van de data werd een archiefonderzoeksmethode gehanteerd. Het archiefonderzoek valt onder de secundaire gegevensanalyses waarin gebruik wordt gemaakt van reeds bestaande bronnen. In het geval van het historische onderzoek is hierbij een sneeuwbalmethode toegepast. Er werd hierbij steeds dieper ingegaan op de literatuur door vanuit de onderzochte literatuur andere gerelateerde onderzoekers en artikelen uit het onderzoeksveld te achterhalen (Eekhof et al., 2003). Met deze methode poogde de onderzoeker de tweede deelvraag - ‘Wat voor volkshuisvestingsbeleid is er door de Nederlandse overheid tussen 1900 en 2020 gevoerd?’ – te beantwoorden. Dit omdat deze onderzoeksmethodiek bij uitstek geschikt is om onderzoeksvragen die gericht zijn op het verleden en/of verandering door de tijd heen, op te lossen (Saunders et al., 2019).

Vanuit het opgedane bredere beeld van het huisvestingsbeleid tussen 1900 en 2022, zijn door de onderzoeker verschillende fasen in het overheidsbeleid op het gebied van volkshuisvesting gedefinieerd. Het bepalen van de verschillende fases gebeurde binnen een exploratieve setting (Baarda & De Goede, 2006). Dit houdt in dat er verschillende – voornamelijk academische – bronnen zijn gebruikt, die een globaal beeld geven van het gevoerde beleid in de periode. Aan dit beeld heeft de onderzoeker een eigen, onderbouwde, invulling gegeven om de verschillende fasen te definiëren. Hiervan is een chronologisch beeld uiteengezet om de lezer mee te nemen in het gedachteproces.

Uiteindelijk is er een kort overzicht gegeven van het Nederlandse beleid op het gebied van volkshuisvesting.

### *3.2.2 Betrouwbaarheid en afwegingen historische analyse*

De onderzoeker waarborgt de betrouwbaar- en controleerbaarheid van dit onderzoek is versterkt door de vele verschillende bronnen die zijn geraadpleegd. Door vele bronnen te hanteren kunnen feitelijkheden worden getrianguleerd en is getracht onbetrouwbare

informatie uit te sluiten. Ondanks het feit dat veel van de bevindingen hiermee zijn gestaafd op meerdere bronnen, kan er niet vanuit gegaan worden dat bronnen niet bijvoorbeeld beïnvloed zijn door politieke voorkeur, of door de factor tijd hedendaags op de correcte wijze worden geïnterpreteerd.

Verder heeft dit onderzoek in een exploratieve setting plaatsgevonden omdat er niet eerder op deze specifieke wijze naar de Nederlandse huizenmarkt is gekeken. Er is daarbij vanuit een brede invalshoek gekeken naar de beschikbare data. Het is dan ook van belang om de kanttekening te maken dat door de onderzoeker veelvuldig gebruik gemaakt is van een zekere mate van eigen interpretatie. Een ander onderzoeker zou op detailniveau tot andere ideeën kunnen komen maar uiteindelijk . Echter, is dit binnen het exploratieve karakter van dit onderzoek aannemelijk en onvermijdelijk. De onderzoeker is zich hier gedurende het onderzoek wel van bewust. Daarmee wordt niet gesteld dat het onderzoek niet aan haar doelen voldoet.

### **3.3 Methodiek casus: Amsterdam**

#### *3.3.1 Algemeen*

Vervolgens is in het tweede, empirische, gedeelte van het onderzoek gebruik gemaakt van de verschillende beleidsfasen die zijn onderscheiden in de historische analyse.

Allereerst wordt kort de casus Amsterdam geïntroduceerd. Hierbij zijn de verschillende wijken in de stad worden uitgelicht. Vervolgens is er een selectie gemaakt van wijken die wel of niet meegenomen worden in het onderzoek. Dit is van belang om een functionerende dataset te creëren. Dit komt doordat er een gelimiteerd aantal wijken in de stad Amsterdam is, grote uitschieters moeten hierom vermeden worden.

In het proces van uitsluiting zijn wijken allereerst wijken uitgesloten die gebouwd zijn vóór het jaar 1900, omdat deze buiten het bereik van dit onderzoek vallen. Verder zijn op basis van de beschikbare gegevens wijken uitgesloten die: niet duidelijk binnen één van – eerder gedefinieerde – beleidsfasen vallen; niet als hoofdfunctie wonen hebben; een zeer afwijkende situering hebben.

Nadat bepaald was welke wijken werden meegenomen in het onderzoek, werden deze in kaart gebracht. Vervolgens zijn zij ingedeeld in ofwel een centralistische beleidsfase, ofwel een decentrale beleidsfase. Uiteindelijk zijn deze twee groepen, aan de hand van een aantal indicatoren van ruimtelijke kwaliteit, met elkaar vergeleken. Op deze manier is door de onderzoeker gepoogd de zesde deelvraag: ‘In hoeverre bestaat er een associatie tussen de

beleidsvorm op gebied van volkshuisvesting, en de ruimtelijke kwaliteit van de toegevoegde woningvoorraad?’ te beantwoorden.

### 3.3.2 *Indicatoren voor ruimtelijke kwaliteit*

De onderstaande indicatoren zijn gebruikt om de ruimtelijke kwaliteit van een wijk te bepalen/indiceren. Bij een aantal van de indicatoren zijn er meerdere waarden gebruikt en is hier het gemiddelde van genomen. De verschillende berekeningen van deze variabelen is terug te vinden in bijlage 1.

In dit onderzoek wordt gekeken naar de relatie tussen de ruimtelijke kwaliteit van een wijk, en de periode waarin deze wijk tot stand is gekomen. Het is daarom van belang om indicatoren te gebruiken waar tijdens het ontstaan van de wijk over nagedacht is, en indicatoren die onveranderlijk of moeilijk aan te passen zijn.

Er moet ten tijde van het ontwerp van de wijk over de indicator zijn nagedacht omdat alleen dan de indicator ons iets kan vertellen over de manier waarop er op dat moment het beleid gevoerd werd. Daarnaast moet de indicator onveranderlijk, of ten minste moeilijk veranderlijk zijn, omdat er in dit onderzoek gebruik wordt gemaakt van de hedendaagse data. Wanneer er gebruik wordt gemaakt van zeer veranderlijke indicatoren als bijvoorbeeld ‘het aantal speeltoestellen in een wijk’ zegt deze data niets over de oorsprong van de wijk aangezien deze door de jaren heen gemakkelijk toe te voegen of af te breken zijn. Er wordt daarom gekeken naar de bredere opzet van een wijk, bijvoorbeeld het aantal huizen per km<sup>2</sup>, of de hoeveelheid parken.

Verder is voor een aantal van de indicatoren meerdere variabelen gebruikt. De onderzoeker heeft hiervoor gekozen om een stabiel beeld van de indicator te creëren. Er is bijvoorbeeld gekozen om voor de indicator ‘nabijheid functies’ meerdere afstanden tot functies te gebruiken en hier het gemiddelde van te nemen. In de ogen van de onderzoeker geeft dit een beter beeld van de realiteit.

De gebruikte indicatoren van langdurige ruimtelijke kwaliteit per wijk in Amsterdam zijn hieronder opgesomd. Onder de indicatoren staan de variabelen waar zij uit zijn opgebouwd. Verdere totstandkoming van de indicatoren en de bijbehorende berekeningen zijn terug te vinden in bijlage 1.

- Nabijheid functies
  - Grote supermarkt (gem. afstand km)
  - Basisonderwijs (gem. afstand km)
  - Kinderdagverblijf (gem. afstand km)

- Huisartsenpraktijk (gem. afstand km)
- Recreatieterrein en groenvoorziening
  - Dagrecreatief\* terrein (# ha / # ha bebouwd terrein)
  - Volkstuin (# ha / # ha bebouwd terrein)
  - Sportterrein (# ha / # ha bebouwd terrein)
  - Park en plantsoen (# ha / # ha bebouwd terrein)
  - Terrein voor openbare voorzieningen (# ha / # ha bebouwd terrein)
  - Terrein voor sociaal-culturele voorzieningen (# ha / # ha bebouwd terrein)
- Dichtheid
  - Woningdichtheid (woningvoorraad / woonterrein\*\*)
  - Bevolkingsdichtheid (aantal inwoners / woonterrein).
- Verkeer
  - Overlast verkeersdrukte (1-10)
  - Overlast verkeerslawaaï (1-10)
- Hoeveelheid functies
  - Voorzieningen (per 1000 inwoners)
- Beoordeling woonomgeving
  - Uiterlijk woonomgeving (1-10)
  - Uiterlijk groen (1-10)

\* *Dagrecreatief terrein is in gebruik voor dagrecreatie als dierentuinen, openluchtmusea en pretparken.*

\*\* *Woonterrein is grond die voornamelijk voor wonen bestemd is.*

Omdat sommige wijken ‘op papier’ groter zijn dan ze in werkelijkheid zijn, worden de oppervlaktes van verschillende indicatoren afgezet tegen het totale bebouwde oppervlak. Hierdoor worden additionele stukken agrarisch land, of oppervlaktewater niet meegerekend. Verder wordt, om een duidelijk beeld te krijgen, een aantal indicatoren op verschillende manieren belicht. Zo zal de afstand tot verschillende voorzieningen gebruikt worden, maar ook het aantal voorzieningen per 1000 inwoners.

### 3.3.1 Data -analyse

Er is gedurende de data-analyse statistisch onderzoek gedaan. Om dit te kunnen doen waren er twee categorieën nodig. Hiervoor zijn de wijken uit Fase I en Fase III samengevoegd tot één categorie die de wijken omhelst die zijn ontstaan onder een decentrale bestuursvorm. De wijken uit Fase II gelden als de categorie voor wijken die zijn ontstaan onder een decentrale bestuursvorm. Vervolgens is van deze groepen, aan de hand van de verscheidene variabelen, bepaald of deze significant van elkaar verschillen.

Bij het onderzoeken van de data is allereerst door middel van de Shapiro-Wilkinson test per variabel gekeken of de data distributie normaal verdeeld was. Deze test is voornamelijk geschikt voor het testen van kleinere steekproeven met een grootte van minder dan 50 datapunten (Mishra et al., 2019). Bij deze test stelt de nulhypothese dat de dataset normaal verdeeld is. Wanneer er hierbij resultaten met een significantie van minder dan 0,05 naar voren komen wordt deze nulhypothese verworpen en wordt in dit onderzoek de data voor deze variabele niet normaal verdeeld geacht. Daartegenover worden variabelen waarbij de nulhypothese niet verworpen wordt geacht normaal verdeeld te zijn.

Vervolgens is er voor de variabelen waarvan de data niet normaal verdeeld is, gebruik gemaakt van de – non-parametrische –Independent-Samples Mann-Whitney U Test. Deze non-parametrische test is geschikt voor niet normaal verdeelde data. De data die wel een normale verdeling heeft, is in dit onderzoek onderzocht met de tegenhanger van de Mann-Whitney U test, de independent samples T-test.

Beide testen kijken naar de verschillen van twee groepen en kijken hierbij of de groepen uit eenzelfde populatie komen (McKnight & Najab, 2010). Bij de Mann-Whitney U test wordt hierbij gebruik gemaakt van de gemiddelde rang van de data van de groepen. Bij de independent sample T-test wordt het verschil in de mediaan van beide groepen vergeleken (Field, 2013). Hierbij geldt als nulhypothese bij de Independent Sample T-test dat de het gemiddelde van de twee groepen aan elkaar gelijk is. Bij de Mann-Whitney U Test is de nulhypothese dat de gemiddelde rang van beide groepen gelijk is.

Voor de uitgevoerde testen is gekozen voor een significantieniveau van 0,05. Dit betekent dat er geaccepteerd wordt dat er een vijf procent kans is dat een nulhypothese onterecht wordt verworpen. Deze kans wordt in dit onderzoek geaccepteerd.

De verkozen testen zijn uitgevoerd met het programma SPSS Statistics Viewer. Dit is een computerprogramma wat gebruikt wordt voor een breed scala aan statistische testen. De resultaten hiervan zijn uitgewerkt in verscheidene tabellen, en uiteengezet in hoofdstuk vijf.

### *3.3.2 Betrouwbaarheid en afwegingen data-analyse*

Er is in dit onderzoek met het nemen van een zo groot mogelijk aantal wijken binnen Amsterdam, een ruime steekproefgrootte gebruikt. Hiermee is de invloed van factoren die buiten de scope van dit onderzoek vallen zoals sociaaleconomische status, of gemiddelde inkomen, verkleint.

Ondanks het feit dat door de onderzoeker de veranderlijkheid van de indicatoren door de jaren heen is meegenomen in de afweging voor de keuze van deze indicatoren, moet de kanttekening geplaatst worden dat iedere indicator in bepaalde mate door de tijd heen veranderd kunnen

zijn. Door het gebruik van de meest adequate gegevens, het ruime aantal wijken en de grote hoeveelheid indicatoren, is deze impact echter geminimaliseerd.

In het geval dat er meerdere datasets beschikbaar waren voor één indicator is er gekozen voor de meest recente dataset.

Om een homogene dataset te creëren zijn vanuit sommige bronnen de benamingen van wijken gewijzigd of verschillende wijken toegevoegd. Zo heeft wijk 34 de benamingen Slotermeer-Zuidwest en Slotermeer-Zuidoost. Hier zijn veranderingen in aangebracht die niet stuk voor stuk worden benoemd omdat het slechts gaat om taalkundige verschillen.

De onderzoeker is zich ervan bewust dat de indicatoren losstaand erg gevoelig zijn voor externe factoren die wellicht weinig met de bestuursvorm uit de tijd waarin de wijk is ontstaan te maken heeft. Echter is de onderzoeker ervan overtuigd dat door het gebruik van een ruim scala aan indicatoren eventuele associaties zichtbaar wordt.

## 4. RESULTATEN HISTORISCHE ANALYSE

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de historische analyse weergegeven. Allereerst wordt het beleid op gebied van volkshuisvesting in verschillende fases opgedeeld en verklaard. Vervolgens wordt een kort overzicht gegeven op het geheel in een breder perspectief te plaatsen.

### 4.1 Drie fases

Er is aan de hand van verschillende literatuur is een drietal fases binnen het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid onderscheiden.

De fases zijn in grote lijnen onderscheiden op basis van de mate van centralisatie en decentralisatie van de het volkshuisvestingsbeleid. Er wordt daarmee niet door de onderzoeker gesteld dat er binnen de verschillende fases één eenduidig of rechtlijnig beleid wordt gevoerd, er zullen zeker ook binnen deze fases nog verschillende periodes van beleid te onderscheiden zijn. Echter, draait het in dit onderzoek om de grote lijnen van centralisatie en decentralisatie en is dus gekozen voor ruimere periodes.

Deze fases worden hieronder uiteengezet en beschreven. Daarna wordt er per fase een verband gelegd tussen de gehanteerde beleidsvorm en haar uitwerkingen op ruimtelijk gebied. Hieruit wordt een eerste beeld opgemaakt van de associatie tussen het gevoerde beleid en de kwalitatieve uitwerkingen van dit beleid. Hier zal in het tweede, empirische, gedeelte van dit onderzoek op voortgeborduurd worden.

#### 4.1.1 1900 – 1945 *‘Rijkszaak, gemeentetaak’*

Het Nederlandse centrale volkshuisvestingbeleid vindt haar oorsprong in artikel 22 van de Grondwet. Hierin wordt gesteld dat ‘de stimulatie van het op handen zijn van een adequate hoeveelheid huisvesting’ tot de taken van de Nederlandse overheid behoort (art. 22 lid 2, GW, [wetten.overheid.nl](http://wetten.overheid.nl)). Vóór de invoering van deze Woningwet werd volkshuisvesting voornamelijk op informele wijze vanuit de particuliere sector georganiseerd, en werd dit slechts in beperkte mate begeleid door lokale overheden (Rossen, 1988). De autonomie die de gemeenten hierin hadden, werd in 1851 vastgelegd in de Gemeentewet (Genabeek & Rietbergen, 1991). Pas later, met de komst van de Woningwet van 1901, begon de Nederlandse centrale overheid zich daadwerkelijk te bemoeien met de nederzettingen in haar land. De centrale overheid brak daarmee – gedeeltelijk – met de gemeentelijke autonomie (Beusekom, 1958).

De wet werd gezien als een antwoord op het problematische karakter van de volkshuisvesting. Dit wordt getypeerd door het feit dat er tussen 1850 en 1900 slechts vijfduizend woningen van een structureel goede kwaliteit gebouwd zijn (Genabeek & Rietbergen, 1958). De overheid kwam in deze tijd tot het inzicht dat de omvang van deze problematiek dusdanig groot was, dat deze niet zonder centraal overheidsingrijpen kon worden opgelost (de Kam, 1981; Rossen, 1988). De focus van de overheid lag hoofdzakelijk op het verbeteren van de kwaliteit, en vergroting van de woningvoorraad in het land. Niet ten onrechte, daar de leefomstandigheden in het land op dat moment ronduit erbarmelijk te noemen waren (De Kam, 1981; Godfroj, 2008). Dit hield voornamelijk in dat er strengere regelgeving kwam omtrent bouwvoorschriften, en dat er nieuwe, verbeterde woningen aan de woningvoorraad moesten worden toegevoegd.

Ook werd het ingrijpen van de centrale overheid in verband gebracht met een eerste her- en erkenning van de invloed van het volkshuisvestingsbeleid op andere maatschappelijke problematiek. Zo werd men zich bewust van het feit dat volkshuisvestingbeleid invloed had op onder andere de gezondheid van de bevolking; productiviteit van de arbeidsbevolking; economische groei en stabiliteit; en maatschappelijke stabiliteit (Genabeek & Rietbergen, 1958). Deze additionele belangen zorgen ervoor dat steeds meer waarde werd gehecht aan de huisvesting van voornamelijk de arbeidersbevolking.

Ondanks het opstellen van nieuwe centrale wet- en regelgeving werd bij het ontspruiten van het volkshuisvestingsbeleid niet direct een actieve rol door de centrale overheid ingenomen. In plaats daarvan nam de centrale overheid voornamelijk een faciliterende en controlerende rol aan, waarbij ze bovenal de problemen die er op de huizenmarkt speelden trachtte weg te nemen. Ze zou pas interveniëren wanneer de particuliere woningbouw tekort zou schieten (Rossen, 1988). De uitvoerende taken kwamen binnen dit kader nog duidelijker bij de lokale overheden te liggen. Hierin werd tevens een actievere rol van de gemeenten verwacht. Het volkshuisvestingsbeleid werd in deze tijd duidelijk een zaak van het rijk maar de taak van de gemeente. Deze verdeling is welbekend door de leus: 'Volkshuisvesting rijkszaak, gemeentetaak' (Zwanikken, 1957).

Er is uit deze eerste periode weinig statistische data over de huizenmarkt vergaard en opgeslagen (Genabeek & Rietbergen, 1991). Terugblikkend kan er in grote lijnen wel een beeld geschetst worden van de uitwerkingen van het nieuwe volkshuisvestingsbeleid. Allereerst is duidelijk dat het beleid leidde tot een bescheiden verbetering van de woonomstandigheden. Er werden enigszins meer huizen gebouwd dan voorheen, en ook de kwaliteit was door nieuwe wet- en regelgeving verbeterd. De verbetering was echter niet groots te noemen (Genabeek & Rietbergen, 1991). Daarnaast gold deze verbetering niet voor



de onderste bevolkingslaag. Zo daalde het aantal éénkamerwoningen tussen 1899 en 1909 van 104.000 naar zo'n 75.000 maar bedroeg dit aantal nog steeds slechts zes procent van de gehele woningvoorraad (Ibid.). Daarnaast bood de bouw van de nieuwe, kwalitatief hoogstaandere woningen voor deze groep veelal geen uitkomst. Voor hen bleken de nieuwe huren namelijk vaak te hoog. Er was volgens Genabeek & Rietbergen (1991) voor deze bevolkingsgroep zelfs sprake van een woningnood.

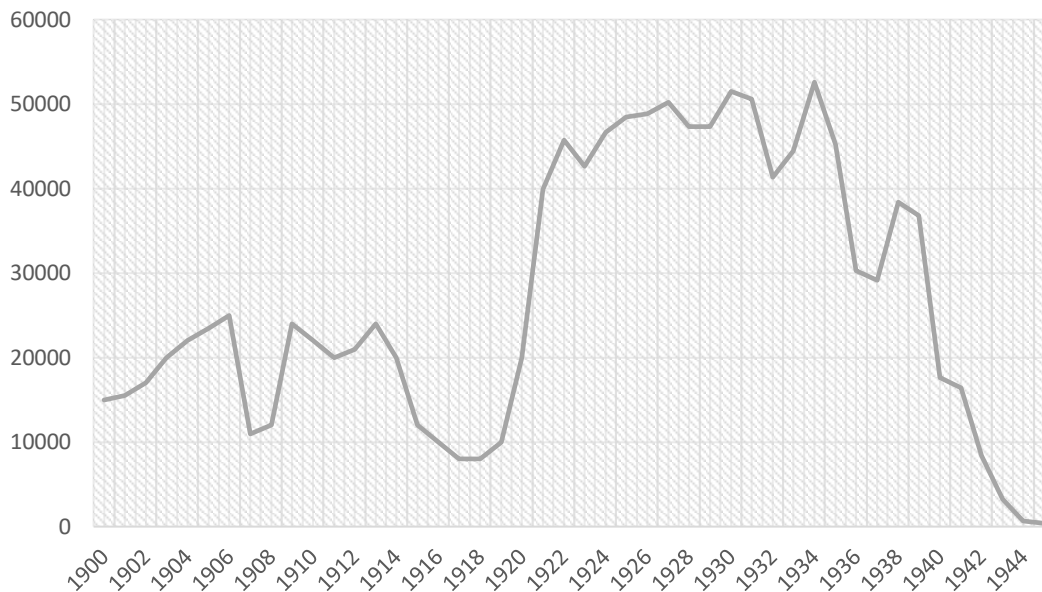
De Eerste Wereldoorlog, die in 1914 losbrak, werd een kantelpunt in het Nederlandse huisvestingsbeleid. De oorlog zorgde indirect voor een forse verhoging van kosten in de bouwsector wat ertoe leidde dat ondernemers en aannemers zich een passievere rol aanmaten. Dit resulteerde in een daling van de productie van particuliere woningen van 20.000 in 1913 tot ongeveer 2.500 in 1918 (Rikkert, 1952).

Ondanks het feit dat de centrale overheid zich had voorgenomen om centraal in te grijpen op het moment dat de particuliere bouwproductie achter bleef, bleef zij zelfs onder deze omstandigheden vasthouden aan de gevestigde taakverdeling tussen haar en de lokale overheden. Als hoofdargument droeg het Rijksbestuursorgaan aan dat het onduidelijk was of een verder ingrijpen van de centrale overheid noodzakelijk was om de productie van de bouw te verhogen (Genabeek & Rietbergen, 1991)

De centrale overheid deed niet meer dan financiële ondersteuning van bouwbedrijven, en subsidiëring op transportkosten van de bouwmaterialen om de woningbouw weer in beweging te krijgen. In eerste instantie werden de financiële lasten hiervoor evenredig verdeeld tussen de centrale overheid en de lokale overheden. Toen in 1917 verschillende oppositiepartijen hun beklag deden over het beleid en de uitkomsten daarvan, werd het door centrale overheid bekostigde deel verhoogd naar 75 procent (Ankersmit, 1917).

De effecten van het beleid zijn echter marginaal te noemen. Alleen in de gemeente Amsterdam is een kentering te zien, waar Floor Wibaut een grote rol in heeft gespeeld. Hij werd in Amsterdam in 1914 benoemd tot wethouder, maar openbaarde al in 1911 in zijn functie als ambtenaar, al een plan voor de bouw van tweeduizend woningen in Amsterdam. Hier werd toen nog geen gehoor aan gegeven. Hier bleek hij in 1917 als wethouder wel de ruimte voor te krijgen. Zo werd Wibaut één van de hoofdverantwoordelijken voor de bouw van duizenden woningen in Amsterdam vanaf 1917 (Van der Lans, 1917). Andere gemeenten en steden – waar vaak dezelfde problematiek heerste - namen hier een voorbeeld aan en begonnen ook met de bouw van veelal sociale huurwoningen. Dit leidde in 1921 tot een record van de bouw 25.000 nieuwe sociale huurwoningen (Ibid.) Na deze successen schaalde de centrale overheid echter terug in haar subsidiëring.

Woningproductie tussen 1900 en 1945 in Nederland



Figuur 12. Woningproductie 1900 - 1945. (Bron: CBS, 2023a)

### Analyse

Wanneer we naar de problematiek op het gebied van volkshuisvesting in deze periode kijken, wordt duidelijk dat huisvestingsbeleid ook in deze tijd al zeer complex was. Zo kan worden gesteld dat bepaalde ‘natuurlijke’ verweving die bijvoorbeeld bestaat tussen huisvestingsbeleid, de economie en demografie in deze periode ook het huisvestingsbeleid beïnvloeden. Er was gedurende deze periode bijvoorbeeld sprake van een geboorteoverschot, wat zorgde voor een vergrote vraag naar huisvesting. Verder was er door urbanisatie een vergrote vraag naar huisvesting in de steden, en daar tegenover juist een overschot aan woningen in de periferie (Genabeek & Rietbergen, 1991). Ook uit het feit dat het beleid voor sommige bevolkingsgroepen wel en voor sommige niet werkte, maakt dat gesteld kan worden dat de problematiek complexer was dan slechts een tekort aan huizen. Deze natuurlijke verbanden, die de problematiek complexer maken, waren ook in deze tijd dus al een gegeven. Wel kan betoogd worden dat door het jonge karakter van het beleidsveld, de verwevenheid met andere beleidsvelden, problemen en regelgeving, minder ver was ontwikkeld.

Al met al is deze periode vanuit een complexiteitsperspectief uiterst interessant te noemen. Er wordt in deze periode een decentraal beleid gevoerd, wat volgens de theorie goed samengaat met het stellen van meerdere doelen, en een afstemming op lokaal niveau (De Roo, 2003). Ondanks het feit dat het beleid in deze tijd sterk plaatselijk werd bepaald (Genabeek & Rietbergen, 1991), lijkt er door de duidelijke en eenduidige taakomschrijving van de overheid, namelijk het ‘verbeteren van de huizenvoorraad’, geen ruimte te zijn genomen voor een eventuele bottom-up en participatief beleid. Hiermee volgens de theorie bijvoorbeeld

voorkomen kunnen worden dat bepaalde bevolkingsgroepen achtergesteld werden. Deze uitwerking van het beleid kan omschreven worden met ineffectiviteit.

Zoals eerder in figuur 10b is uitgewerkt stelt deze thesis dat ineffectiviteit plaatsvindt wanneer de interne complexiteit groter is dan de externe complexiteit. Echter zien we hier dat eenzelfde effect kan optreden wanneer de externe complexiteit groter is dan de interne, maar er één doel centraal wordt gesteld en daarmee geen ruimte wordt gelaten voor de voordelen van decentraal beleid. Ook zien we dat de mate van urgentie voor de overheid van belang is om een centraal ingrijpen te vergoelijken. Deze urgentie was voldoende aanwezig aan het begin van de twintigste eeuw, toen de kwaliteit van de huisvesting zo laag was dat de centrale overheid besloot in te grijpen middels het opstellen van de Woningwet. Echter was de urgentie in de jaren erna niet hoog genoeg om beleid in eigen handen te nemen en verdere centralisatie door te voeren.

#### 4.1.2 1945 – 1980 ‘Centralistisch naoorlogs herstel’

Het verwoestende effect van de Tweede Wereldoorlog heeft in vele Europese landen de fundering gelegd voor het volkshuisvestingsbeleid zoals we het tegenwoordig kennen.

Tijdens deze oorlog werd een groot deel van de huizenvoorraad vernietigd wat in Nederland uiteindelijk leidde tot tekort van ruim 300.000 woningen (Adriaansens & Priemus, 1986). Het gebrek aan huisvesting leidde tot schrijnende situaties. Zo stonden veel jonge stellen jarenlang op wachtlijsten om in aanmerking te komen voor een huis, en woonden daardoor op zolderkamers bij hun ouders (Andere tijden, 2011). Vanaf de jaren vijftig werd de volkshuisvesting dan ook gezien als ‘volksvijand nummer één’ (Koffijberg, 2005).

Door het enorme huizentekort accepteerde de Nederlandse bevolking een verregaand ingrijpen van de Rijksoverheid (Boelhouwer et al., 1991). Dit ingrijpen werd in 1945 gemarkeerd met de inrichting van het Ministerie van Openbare Werken en Wederopbouw. Het ministerie werd verantwoordelijk voor de wederopbouw van de woningvoorraad en infrastructuur (Parlement.com, Z.D.). Om een snelle voortgang te boeken bij de bouw van nieuwe huizen, werd een centralistische aanpak essentieel geacht (Polman, 2006; Godfroij, 2008). In deze periode lag volgens Boelhouwer (2002) de focus van de centrale overheid dan ook louter op de kwantiteit en niet op kwaliteit van de huisvesting.

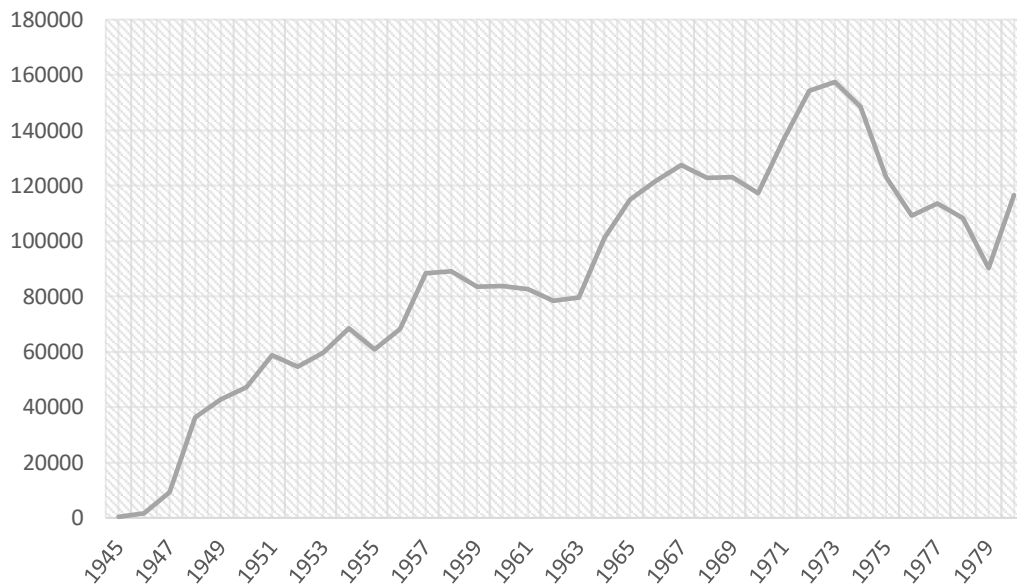
Ondanks de sterke wil van de overheid om vorderingen te maken in de woningbouwproductie kwam deze langzaam op gang. Dit was voornamelijk te wijten aan de prioritering in de verdeling van de schaarse materialen en middelen (De Kam, 1981). Deze werden vooral gebruikt voor het herstel van de industrie (Boelhouwer et al., 1991). Vanaf 1950 sloeg dit om, de woningbouw groeide daarna tot 1960 van 40.000 tot 60.000 woningen per jaar. Deze

positieve trend blijft vervolgens onder verschillende kabinetten zichtbaar; er werden in 1971 150.000 woningen geproduceerd, waarvan het grootste deel sociale huisvesting was (Ibid.).

Uit naslagwerk over ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid van Willem Salet (1987) blijkt dat de focus van de overheid gedurende deze tijd voornamelijk lag bij de directe probleemoplossing. Hierin nam de inmenging van de overheid op allerlei manieren toe. Zo kroop zij in deze periode in de rol van financier, bankier, prijsregulator, toezichthouder en subsidieverstrekker en stuurde daarmee op directe wijze alle onderdelen van de vraag- en aanbodverhoudingen op de woningmarkt (Salet, 1987).

Ondanks de centralistische beleidsvorm en grote focus op kwantiteit, was men in de eerste jaren na de bouw van de eerste naoorlogse wijken uitermate tevreden over de kwaliteit. Zo blijkt uit het verslag van Argioli et al. (2008) dat de gebouwde wijken door Nederlanders in eerste instantie zelfs werden gezien als ‘prachtwijken’. Dit wordt ondersteund door het feit dat deze wijken kwalitatief in hoge mate afstaken ten opzichte van vooroorlogse wijken (Hoogvliet, 1992). Zo werden vroeg-naoorlogse wijken ruimer opgezet en beter uitgerust dan hun voorgangers. Later, vanaf de jaren zestig, werden de naoorlogse woningen echter vooral opgeleverd in zeer grote appartementencomplexen (Boelhouwer, 2002), wat het aanzien deed verminderen. Daarnaast wordt tegenwoordig ook anders gekeken naar de wijken die in deze periode werden gebouwd. Men associeert de wijken onder andere met monotone stratenpatronen, saaie woningen, en een gebrek aan levendigheid (Ibid.). Ook de kwalitatieve prestaties worden tegenwoordig enigszins getemperd. Zo kampten de naoorlogse woningen jaren later veel bouwtechnische en structurele problemen. Dit uitte zich vaak in problemen met betonrot, schimmel en slechte geluidsisolatie (Bolt et al., 2008). In een onderzoek naar het verval van naoorlogse wijken worden de kenmerken van de woningvoorraad en de kwaliteit van de openbare ruimte dan ook aangedragen als twee van de belangrijkste redenen voor de sociale en fysieke achteruitgang van een deel van de vroeg-naoorlogse wijken (Argioli et al., 2008).

Woningproductie tussen 1945 en 1980 in Nederland



Figuur 13. Woningproductie 1945 - 1980. (Bron: CBS, 2023a)

### Analyse

Uit deze periode kan duidelijk opgemaakt worden dat er tussen 1945 en 1975 een centralistisch huisvestingsbeleid gevoerd werd. Het aanjagen van de woningbouwproductie ging, ondanks het ingrijpen van de centrale overheid, echter niet geheel zonder slag of stoot. Hier kan een deel van de verwevenheid van het huisvestingsbeleid met bijvoorbeeld economisch beleid en andere afwegingen in herkend worden. Wanneer er weinig financiële mogelijkheden zijn, of er op andere beleidsgebieden een nog hogere urgentie ligt, kan de woningproductie ondanks het centralistische beleid nog steeds achterblijven.

Het beleid heeft desalniettemin op de lange termijn onmiskenbaar zijn vruchten afgeworpen. Het centralistische beleid met één duidelijk doel, namelijk de productie van nieuwe woningen, bleek succesvol.

Vanuit het complexiteitsperspectief valt deze periode binnen het verwachtingspatroon. De hoge mate van urgentie heeft gezorgd voor een stimulus om een centralistische beleidsvorm te hanteren. Hiermee wordt het nastreven van meerdere doelen binnen het volkshuisvestingsbeleid gelimiteerd. Dit valt terug te zien in het feit dat de ruimtelijke, en structurele kwaliteit van de wijken achteraf gezien als slecht omschreven worden. Dus, kan opgemaakt worden dat het centralistisch beleid haar vruchten afwerpt, maar daarmee de afruil tussen één doel (kwantiteit) en meerdere doelen (kwaliteit) op termijn duidelijk wordt. De gekozen beleidsvorm sluit vanuit dit oogpunt niet aan op de interne complexiteit van het probleem.

#### 4.1.3 1975 – 2020 ‘Decentralisatie in voorspoed’

In 1975 heeft de centralistische bestuursvorm van de Nederlandse overheid zijn vruchten definitief afgeworpen. Het aantal inwoners per huishouden daalde van 4,6 in 1950 tot 3,6 in 1970 (CBS, 2022a). Desondanks wordt er in de jaren zeventig en tachtig in eerste instantie nog steeds vurig aan de weg getimmerd. De huizenvoorraad in het land groeide tussen 1970 en 1986 met 42,2 procent relatief het snelst in vergelijking met de rest van de Europese landen (Boelhouwer et al., 1991). Toch is er midden jaren zeventig een omslagpunt te herkennen, als de eerste tekenen van een proces van privatisering wat doorwerkt in de vorm van een lichte openstelling van de huizenmarkt (Godfroi, 2008). Na een lange tijd van centraal beleid is de grootste druk van de ketel en beginnen bestuurders zich af te vragen of de overheid zich daadwerkelijk bezig moet houden met “het aantal lades in een keukenkastje” (Beekers, 2015, p.1). Dit resulteerde uiteindelijk in een kentering in het huisvestingsbeleid. Vanaf de jaren tachtig is er namelijk een duidelijke trend van decentralisatie van overheidstaken en verantwoordelijkheden zichtbaar (Beekers, 2015; Boelhouwer et al., 1991). De doelen van het beleid werden verbreed; de overheid stelt zichzelf niet slechts kwantiteit ten doel, maar wil met de decentralisatie ook beter inspelen op de lokale markt en individuele wensen van de bevolking (Boelhouwer, 2002). Hiertoe waren de decentrale overheden volgens de centrale overheid beter in staat (Beekers, 2015). Boelhouters et al. schrijven echter over de periode tot 1990 dat de decentralisatie feitelijk nog niet van de grond kwam. Zo stellen zij dat de uiteindelijke veranderingen op dit moment slechts van beperkte omvang waren (1991).

Na de rustige periode vanaf 1990 heerst er in het jaar 2000 zelfs een gevoel dat “het land af is” (De Zeeuw & Verdaas, 2020). Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat er amper media-aandacht voor de ruimtelijke ordening is. De Nota Ruimte van 2004 vertelt eenzelfde verhaal, ook daaruit bleek dat Nederland verondersteld werd af te zijn, en verklaart de centrale overheid zich nog verder terug te trekken op het gebied van de ruimtelijke ordening (Ibid.). De verantwoordelijkheid voor de inrichting van het Nederlandse landschap moet in de ogen van de centrale overheid nog meer bij de lagere overheden komen te liggen. De redenatie was ook nu dat zij dichter bij de burger staan en het beleid dus beter kunnen aanpassen aan de wensen van haar inwoners (de Zeeuw & Verdaas, 2020). Met de implementatie van de Wet Ruimtelijke Ordening wordt de positie van de overheid wederom verduidelijkt. De centrale gedachte luidde: “Decentraliseer wat gedecentraliseerd kan worden, centraliseer wat gecentraliseerd moet worden” (Raijmakers, 2015). Volkshuisvesting viel volgens de centrale overheid onder de taken die gedecentraliseerd konden worden.

Op de jarenlange trend waarin taken en functies naar decentrale overheden worden verschoven volgde door de jaren heen ook de afbraak van de bestuurskracht op het centrale niveau. Zo werd er vanaf 2010 geen toegewijde ministerspost voor volkshuisvesting meer aangewezen.

Daarnaast werd er in hetzelfde jaar drastisch gekort op het budget voor volkshuisvesting (Boelhouwer & Van der Heijden, 2022).

### Analyse

Al met al is het terugtrekken van de centrale overheid duidelijk een duidelijk waarneembare trend in de periode tussen 1975 en 2020. Ondanks het feit dat de centrale overheid al vanaf 1970 voornemens was om haar beleidstaken te decentraliseren, is dit niet direct zichtbaar in de woningproductie. Zo laat onderstaande figuur 14 zien dat er eigenlijk tot het midden van de jaren tachtig de woningproductie ongeveer gelijk blijft. Het gevoerde beleid lijkt dus vertraagd door te werken op de huizenmarkt.



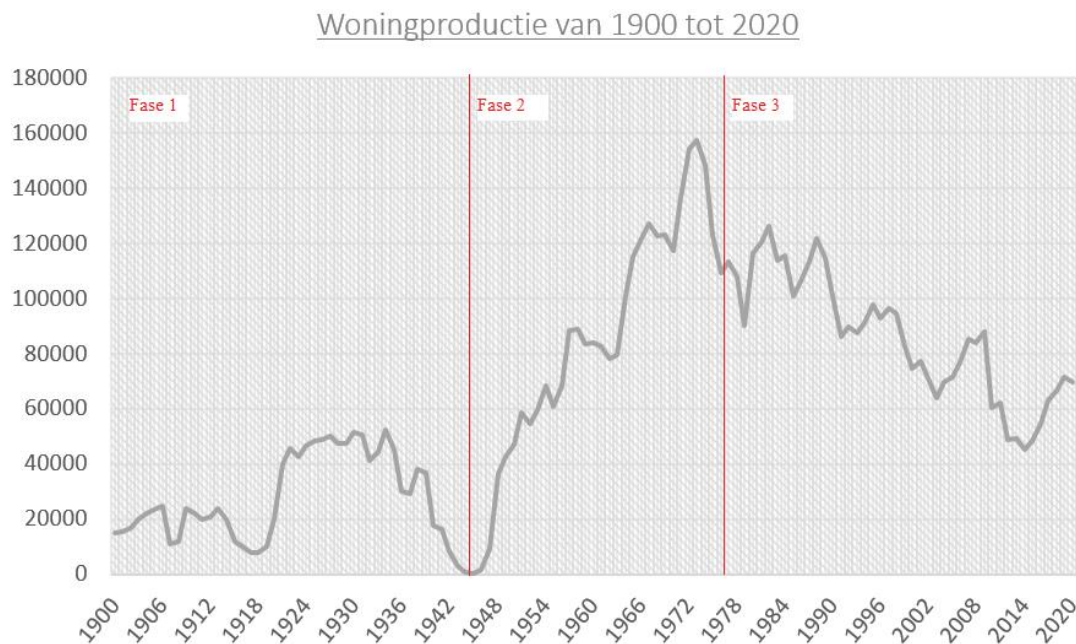
*Figuur 14. Woningproductie 1976 – 2020 (Bron: CBS, 2023a)*

Verder kunnen we stellen dat na een periode van waarin de urgentie om huizen te bouwen zeer hoog was, de centrale overheid zich bij een gebrek aan deze urgentie terugtrok van de huizenmarkt. Het lijkt er dus op dat de centrale overheid zich geroepen voelt om zich te bemoeien met de huizenmarkt wanneer de urgentie daarvoor ‘hoog genoeg’ is. In de andere gevallen geldt nog steeds het credo: ‘volkshuisvesting rijkszaak, gemeentetaak’.

## **4.2 Overzicht**

In de historische analyse zijn drie beleidsfasen gedefinieerd: de vooroorlogse, decentrale fase, de naoorlogse centrale beleidsfase en de late-naoorlogse decentrale fase. We kunnen concluderen dat het beleid van de overheid door de afgelopen eeuw heen heeft gefluctueerd. Zo maakte de overheid gebruik van centralistisch beleid op het moment dat er sprake is van

een hoge mate van urgentie. Dit was voornamelijk het geval in de periode na de Tweede Wereldoorlog.



*Figuur 15. Woningproductie tussen 1900 - 2020 (Bron: CBS, 2023a)*

Ook blijkt dat externe factoren vaak in grote mate de beleidsvorm bepalen. Het is dus niet zo dat de interne complexiteit van het huisvestingsbeleid de leidende factor is in de keuze van de beleidsvorm. Grote externe factoren beïnvloeden de huizenmarkt, en hier wordt door de centrale overheid slechts op gereageerd. Deze reactie wordt door de centrale overheid voltrokken door vooral de uitvoering van het beleid te centraliseren. Wanneer de problematiek is rechtgetrokken durft de centrale overheid het weer aan om de macht uit handen te geven en de decentrale overheden te stimuleren. In deze zin is het beleid van de Nederlandse centrale overheid op gebied van volkshuisvesting erg reactief te noemen.

Het is echter niet zo dat de centrale overheid alleen ingrijpt bij een abrupte externe invloed zoals de Tweede Wereldoorlog. Ook bij een gestage opbouw van ontoereikend beleid, zoals het beleid van voor de negentiende eeuw waarbij de kwaliteit van de huisvesting zeer beperkt was, loopt de urgentie op tot een punt waarop de centrale overheid besluit dat er verandering nodig is.

Deze reactie van de overheid is in lijn met het complexiteits-denken van De Roo. Wanneer er één doel is wordt er een centralistische beleidsvorm gehanteerd. Echter sluit, zoals gesteld door deze onderzoeker, deze gekozen beleidsvorm niet aan op de hoge interne complexiteit van het volkshuisvestingsbeleid.

Al met al kan geconcludeerd worden dat er grofweg drie verschillende fases zijn te herkennen op basis van de mate van centralisatie van het Nederlandse beleid op gebied van



volkshuisvesting tussen het jaar 1900 en 2020. De eerste fase is een decentrale fase waarin het volkshuisvestingsbeleid haar oorsprong vindt. Deze fase wordt gevolgd door een sterk gecentraliseerde fase na de tweede wereldoorlog waarin de urgentie zeer hoog is, en de Nederlandse centrale overheid zich gedwongen voelt om in te grijpen. Hierna volgt uiteindelijk een decentrale periode waarin de centrale overheid zich wederom terugtrekt en het volkshuisvestingsbeleid overlaat aan de lokale- en regionale overheden.

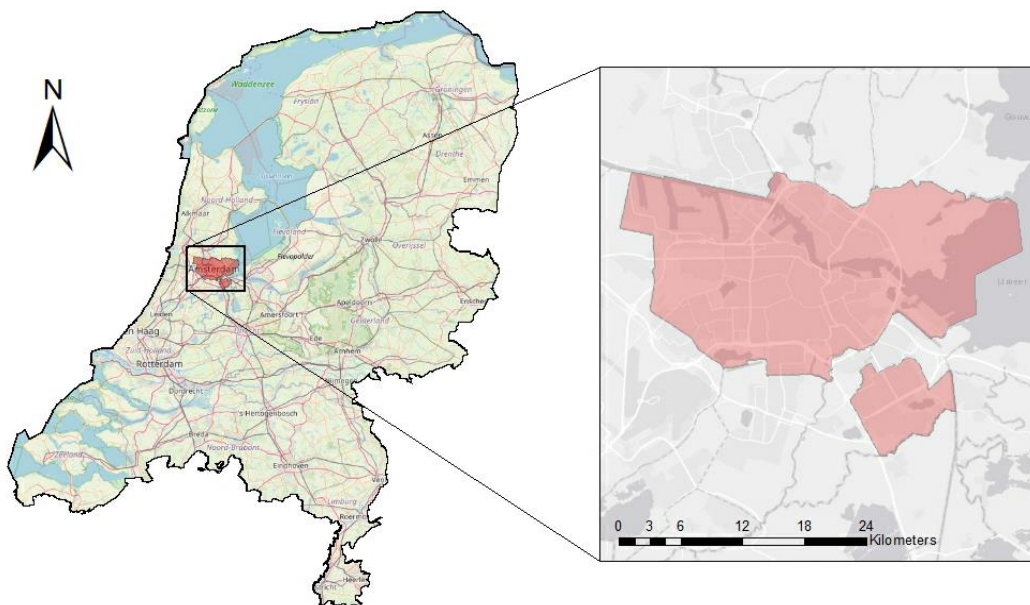
## 5. RESULTATEN VERGELIJKEND ONDERZOEK

In het komende hoofdstuk volgen de resultaten van het vergelijkend onderzoek naar de verschillende wijken in Amsterdam. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen wijken die zijn ontstaan onder een centralistische beleidsvorm, en wijken die zijn ontstaan onder een decentrale beleidsvorm.

### 5.1 Casus

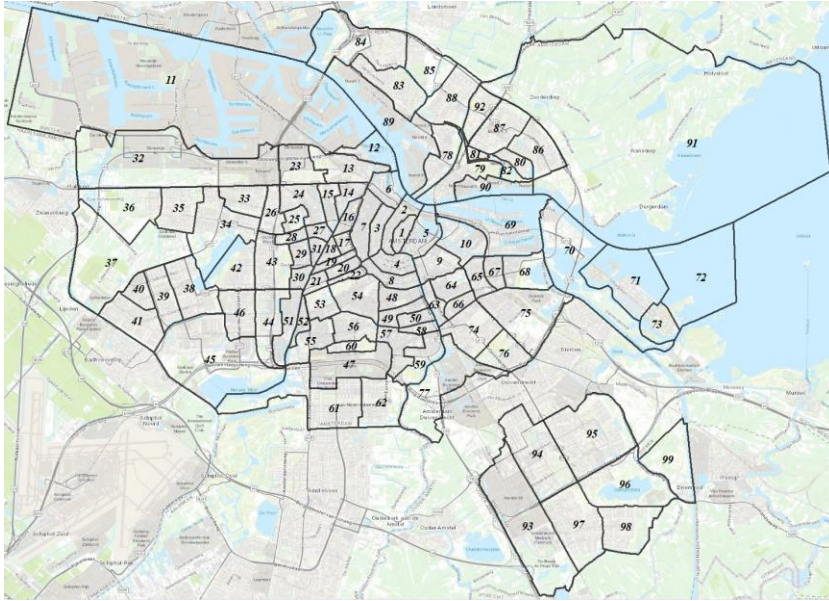
#### 5.1.1 Amsterdam

De stad Amsterdam is de hoofdstad van Nederland. De stad telt op 2022 meer dan 900.000 inwoners (CBS, 2022c). Amsterdam is opgedeeld in negen gebieden, waar 99 wijken onder vallen. Deze wijken zijn te zien in onderstaande figuur 16. De stad vond zijn oorsprong aan de dam naast de Amstel, de wijken die hieromheen zijn gebouwd vormen nu het stadsgedeelte Centrum. Daaromheen zijn later in verschillende fases de rest van de wijken gebouwd. Sinds 2021 is de gemeente Weesp ook aan de gemeente Amsterdam toegevoegd (overheid.nl, 2021). Dit nieuwe onderdeel van Amsterdam maakt geen deel uit van dit onderzoek.



Figuur 16. Amsterdam in Nederland. (Gebruikte laag: Administratieve eenheden Amsterdam; Basismap: Topographic, Light Gray Canvas. Aangepast door auteur)

Amsterdam bestaat daarmee uit de 99 administratieve wijken. Deze wijken staan opgesomd in bijlage 2, en afgebeeld in onderstaande figuur 17.



Figuur 17. Wijken in Amsterdam. (Gebruikte laag: Administratieve Eenheden Amsterdam, Arcmap; Basismap:

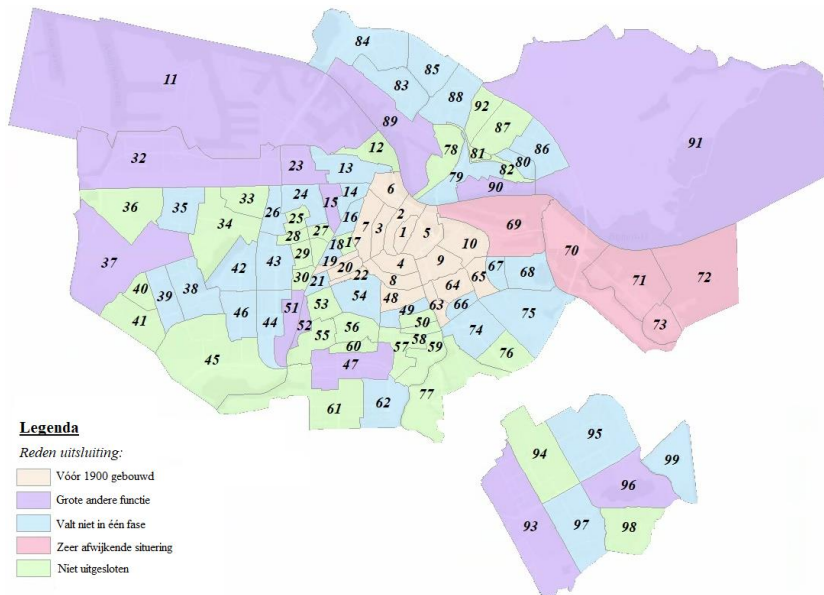
### 5.1.2 Wijkselectie en opdeling

Voordat dit onderzoek verder gaat met het onderzoeken van de verschillende indicatoren van ruimtelijke kwaliteit en de beleidsfasen waarin de wijken zijn gebouwd, is eerst een opdeling gemaakt in wijken die wel, en niet bruikbaar zijn voor dit onderzoek. Er zijn hierbij vier redenen opgesteld om een wijk uit te sluiten van dit onderzoek:

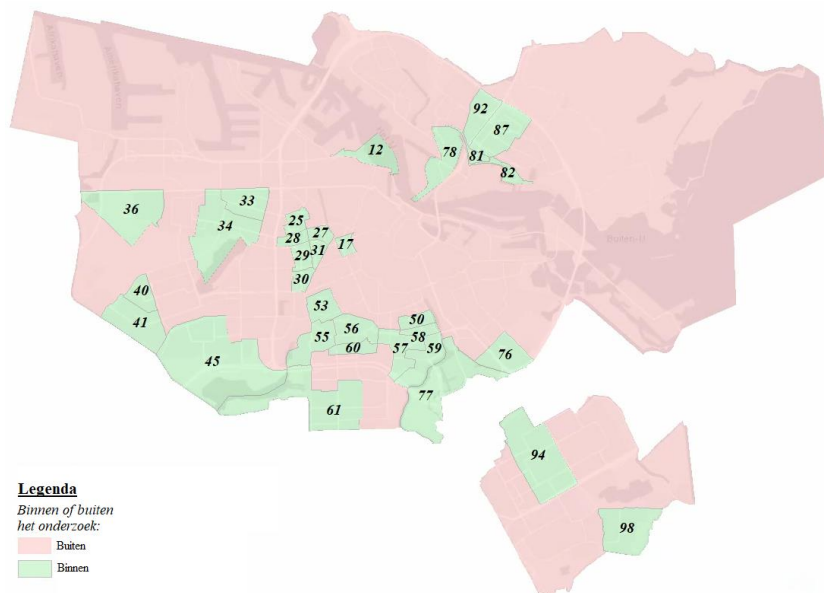
- De wijk is vóór 1900 gebouwd
  - Dit onderzoek focust zich op de periode na 1900, wanneer een wijk voor 1900 is gebouwd wordt het daarom niet meegenomen in dit onderzoek.
- De bouwperiode van een wijk valt niet duidelijk in één van de beleidsfasen\*
  - Tevens worden wijken die niet duidelijk in één van de onderscheide fasen is gebouwd uitgesloten van het onderzoek. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als het een wijk betreft waarin een dorp ligt wat aan de agglomeratie Amsterdam is toegevoegd, of dat na de bouw grotendeels herbouwd (gerenoveerd) is. In deze gevallen is er volgens de onderzoeker geen eenduidig verband te leggen met één van de beleidsfasen. In bijlage (X) is verduidelijkt hoe deze schifting is gemaakt. Een wijk moet voor minimaal 75% uit bestaan huizen die in de ‘hoofd fase’ zijn gebouwd.
- De wijk heeft niet als hoofdfunctie wonen
  - Wijken die niet als hoofdfunctie wonen hebben, zoals industrie- bedrijven- of winkelterreinen, worden niet in het onderzoek meegenomen.
- De wijk heeft een zeer afwijkende situering
  - Deze wijken bevinden zich op het IJ, in de ogen van de onderzoeker zijn deze wijken niet vergelijkbaar met de overige wijken omdat de omstandigheden –

bouwen in/op water – volgens de onderzoeker zo veel verschillen van de andere wijken dat ze niet binnen de vergelijking passen.

Op basis van deze selectiemethode zijn de onderstaande afbeeldingen gecreëerd. In figuur 19 is een overzicht te zien van de wijken die niet in het onderzoek meegenomen worden en op welke grond. Daarnaast is hieronder, in figuur 18, een overzicht te zien van de wijken die daarmee wel, en niet binnen het onderzoek vallen.



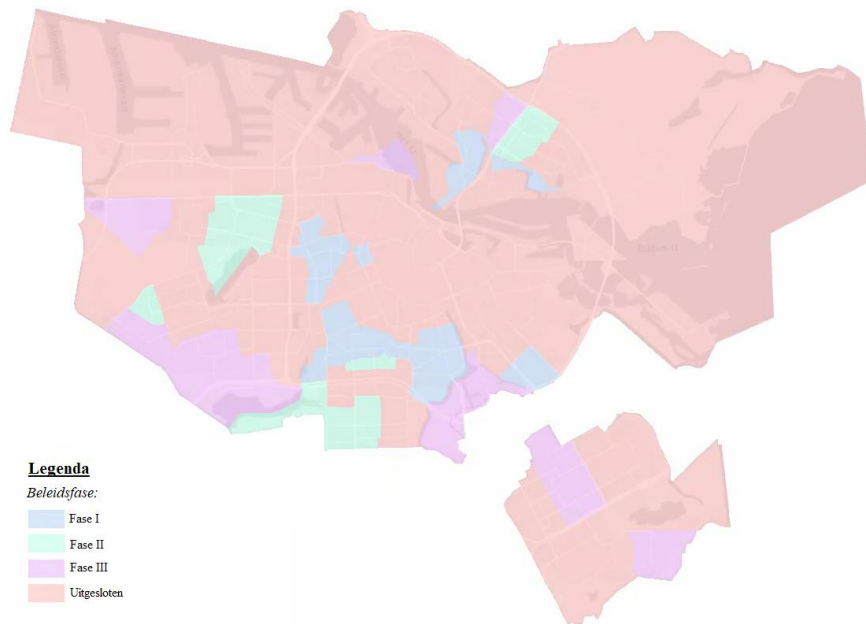
Figuur 18. Reden uitsluiting wijken. (Gebruikte laag: Administratieve eenheden Amsterdam; Basismap: Topographic, Ligth Gray Canvas. Aangepast door auteur)



Figuur 19. Wijken binnen of buiten het onderzoek (Gebruikte laag: Administratieve eenheden Amsterdam; Basismap: Topographic, Ligth Gray Canvas. Aangepast door auteur)

De wijken die meegenomen worden in het onderzoek zijn opgedeeld in de drie onderscheide beleidsfasen in Nederlands volkshuisvestingsbeleid op basis van hun gemiddelde bouwjaar

(zie bijlage 4). Deze wijken zijn daarmee geïncorporeerd in het onderzoek en zijn per fase onderscheiden in onderstaande figuur 20.



Figuur 20. Wijken ingedeeld per fase. (Gebruikte laag: Administratieve eenheden Amsterdam; Basismap: Topographic, Light Gray Canvas. Aangepast door auteur)

Tabel 4. Gebruikte wijken ingedeeld per fase

Fase I	Fase II	Fase III
Da Costabuurt (#17)	Slotermeer-Noordoost (#33)	Houthavens (#12)
Erasmuspark (#25)	Slotermeer-Zuidwest (#34)	Middelveldsche Akerpolder (#41)
Geuzenbuurt (#27)	De Punt (#40)	Sloter-/Riekerpolder (#45)
Van Galenbuurt (#28)	Prinses Irenebuurt e.o. (#60)	Omval/Overamstel (#77)
Hoofdweg e.o. (#29)	Buitenveldert-West (#61)	Bijlmer Centrum (#94)
Westindische Buurt (#30)	Buikslotermeer (#87)	Gein (#98)
Chassébuurt (#31)		
Zuid Pijp (#50)		
Hoofdpleinbuurt (#51)		
Willemspark (#53)		
Stadionbuurt (#55)		
Apollobuurt (#56)		
Scheldebuilt (#57)		
Ijselbuurt (#58)		
Rijnbuurt (#59)		
Betondorp (#76)		
Volewijck (#78)		
Tuindorp Buiksloot (#81)		
Nieuwendammerdijk (#82)		

Om de leesbaarheid van de verschillende komende tabellen en grafieken te vergroten wordt gebruik gemaakt van een nieuwe nummering die aan de wijken is gekoppeld. Deze nummering is te zien in tabel 5.

Tabel 5. Nieuwe nummering gebruikte wijken

<b>Wijknaam</b>	<b>Wijk nummer</b>
Houthavens	1.
Da Costabuurt	2.
Zuid Pijp	3.
Erasmuspark	4.
Geuzenbuurt	5.
Van Galenbuurt	6.
Hoofdweg e.o.	7.
Westindische Buurt	8.
Hoofddorppeleinbuurt	9.
Willemspark	10.
Stadionbuurt	11.
Apollobuurt	12.
Scheldebuurt	13.
Ijselbuurt	14.
Rijnbuurt	15.
Betondorp	16.
Omval/Overamstel	17.
Prinses Irenebuurt e.o.	18.
Volewijk	19.
Tuindorp/Buikersloot	20.
Nieuwendammerdijk/Buiksloterdijk	21.
Buikslotermeer	22.
Chassébuurt	23.
Slotermeer-Noordoost	24.
Slotermeer-Noordwest	25.
De Punt	26.
Middelvelsche Akerpolder	27.
Sloter-/Riekerpolder	28.
Buitenveldert-West	29.
Bijlmer Centrum (D,F,H)	30.
Gein	31.

## 5.2 Overzicht data

Tabel 6. Overzicht gebruikte data (Bron: CBS, 2023b; CBS, 2023c; Gemeente Amsterdam, 2023 )

Wijk (#)	Centraal/Decentraal	Aantal voorzieningen per inwoner * 10	Gemiddelde nabijheid functies (km)	Recreatie terrein per inwoner	Bevolkingsdichtheid	Overlast verkeer	Beoordeling omgeving
1.	Decentraal	0,30	0,50	0,14	1843	7,15	7,6
2.	Decentraal	0,61	0,23	0,00	332	5,85	7,1
3.	Decentraal	0,34	0,35	0,01	261	6,95	7
4.	Decentraal	0,39	0,25	0,22	324	6,55	7
5.	Decentraal	0,48	0,30	0,00	271	6,50	7,1
6.	Decentraal	0,25	0,35	0,11	515	5,95	6,8
7.	Decentraal	0,38	0,28	0,01	313	6,80	6,9
8.	Decentraal	0,42	0,33	0,01	253	6,55	7,2
9.	Decentraal	0,43	0,38	0,07	280	6,45	7,2
10.	Decentraal	0,43	0,33	0,38	146	6,70	8
11.	Decentraal	0,40	0,38	0,29	228	6,80	7,5
12.	Decentraal	0,40	0,30	0,09	125	7,35	8,1
13.	Decentraal	0,39	0,30	0,04	206	6,75	7,6
14.	Decentraal	0,34	0,40	0,04	261	7,00	7,4
15.	Decentraal	0,40	0,30	0,22	202	6,90	7,4
16.	Decentraal	0,27	0,83	0,89	101	6,85	7,4
17.	Decentraal	0,61	0,83	2,46	209	7,10	6,8
18.	Centraal	0,38	0,48	1,16	63	6,30	7,5
19.	Decentraal	0,34	0,38	0,39	135	6,55	6,8
20.	Decentraal	0,18	0,65	0,00	118	7,55	6,8
21.	Decentraal	0,51	0,83	1,02	104	8,00	7,8
22.	Centraal	0,20	0,45	0,26	132	6,75	6,5
23.	Decentraal	0,43	0,28	0,00	265	6,40	6,8
24.	Centraal	0,17	0,38	0,24	162	6,10	6,2
25.	Centraal	0,08	0,50	0,42	138	5,95	-
26.	Centraal	0,18	0,50	0,16	154	6,30	6,3
27.	Decentraal	0,08	0,48	0,31	51	6,70	6,9
28.	Decentraal	0,85	0,85	5,21	29	6,85	7,5
29.	Centraal	0,32	0,45	0,43	103	7,00	7,4
30.	Decentraal	0,08	0,58	0,39	236	7,15	4,5
31.	Decentraal	0,23	0,83	0,59	110	8,20	7

### 5.2.1 Additionele constatering

Op dit punt in het onderzoek is er door de onderzoeker geconstateerd dat wijk nummer 1 een grote uitschieter is. De bevolkingsdichtheid is in deze wijk significant hoger dan in andere wijken. De onderzoeker constateert dat er in deze wijk significant meer gebruik is gemaakt van hoogbouw dan alle andere wijken. Omdat deze afwijking voor onrealistische resultaten kan zorgen, wordt deze wijk uitgesloten van het verdere onderzoek.

## 5.3 Resultaten

### 5.3.1 Shapiro-Wilkinson test

Allereerst is de Shapiro-Wilkinson test uitgevoerd om de normaliteit van de data per variabele te bepalen. Op basis van deze normaliteit is besloten of er later in het onderzoek een parametrische of non-parametrische test is uitgevoerd.

Onderstaand zijn de resultaten van deze test weergegeven in tabel 7. Bij variabelen waarbij de data de significantie van de Shapiro-Wilkinson test kleiner is dan 0,05 wordt de nulhypothese verworpen en is er sprake van een niet-normale verdeling van de data.

Tabel 7. Uitkomsten Shapiro-Wilkinson test voor alle variabelen.

Variabele	Statistiek	Df	Significantie
Bevolkingsdichtheid	,938	30	,081
Voorzieningen per inwoner	,941	30	,098
Nabijheid functies	,905	30	<b>,011</b>
Recreatie per inwoner	,235	30	<b>&lt;,001</b>
Overlast verkeer	,953	30	,193
Beoordeling omgeving	,844	29	<b>&lt;,001</b>

### 5.3.2 Variabele: Bevolkingsdichtheid

Tabel 8. Groep statistieken variabele 'bevolkingsdichtheid'.

Groep statistieken		n	Gemiddelde	St. afwijking gemiddelde
Bevolkingsdichtheid	Decentraal	24	211,5	22,0
	Centraal	6	125,2	15,0

Allereerst valt op dat er bij een centrale beleidsvorm een minder hoge bevolkingsdichtheid is dan bij een decentrale beleidsvorm. Op basis van de voorgaande theorieën zou een tegenovergesteld beeld verwacht kunnen worden.

Tabel 9. Independent Samples T-Test variabele 'bevolkingsdichtheid'.

Independent Samples T Test			
Bevolkingsdichtheid	t	Vrijheidsgraden	Two-Sided p
	1,910	28	0,66

Ondanks het feit dat de gemiddelden van beide groepen ver van elkaar af liggen blijkt uit de resultaten van de Independent Sample T Test in tabel 9, dat de groepen niet significant van elkaar verschillen. Er is daarmee onvoldoende bewijs gevonden om de nulhypothese, die stelt dat er geen verschil is tussen beide groepen, te verwerpen. Het is mogelijk dat andere factoren zoals de grondprijs binnen de stad een grotere invloed hebben op de bevolkingsdichtheid dan de mate van centralisatie tijdens het ontstaan van de wijk.



### 5.3.3 Variabele: Voorzieningen per inwoner

Tabel 10. Groep statistieken variabele 'voorzieningen per inwoner'.

Groep statistieken		n	Gemiddelde	St. afwijking gemiddelde
Voorzieningen per inwoner	Decentraal	24	0,385	0,034
	Centraal	6	0,222	0,045

In dit eerste overzicht valt op in tabel 10 dat het gemiddelde aantal voorzieningen per inwoner in de wijken die ten tijde van een decentrale beleidsvorm zijn gebouwd hoger is dan de wijken uit de andere categorie. Deze verdeling is in lijn met de verwachtingen die zijn geschept vanuit de theorie. De ruimtelijke kwaliteit van de wijk wordt namelijk als groter gezien wanneer het aantal voorzieningen hoger is.

Tabel 11. Independent Samples T-Test variabele 'voorzieningen per inwoner'.

Independent Samples T Test			
Voorzieningen per inwoner	t	Vrijheidsgraden	Two-Sided p
	2,264	28	0,32

Uit de resultaten van de Independent Samples T Test in tabel 11 blijkt dat de twee groepen niet significant van elkaar verschillen als het gaat om de hoeveelheid functies die in de wijken aanwezig zijn. Hierdoor kan de nulhypothese, dat er geen verschil zit tussen de groepen, niet worden verworpen. Het verschil is dus te klein om te kunnen stellen dat de groepen significant van elkaar verschillen. Echter bevestigen de statistieken wel het beeld dat is opgemaakt uit de theorie.

### 5.3.4 Variabele: Nabijheid functies

Tabel 12. Groep statistieken variabele 'nabijheid functies'.

Groep statistieken		n	Gemiddelde	St. afwijking gemiddelde
Nabijheid functies	Decentraal	24	0,47	0,24
	Centraal	6	0,46	0,05

Binnen de groep-statistieken van de variabele 'nabijheid functies' valt in tabel 12 op dat de gemiddelden van de twee groepen nagenoeg gelijk zijn. Door dit resultaat kan op voorhand vrijwel worden uitgesloten dat de groepen significant van elkaar verschillen.

Tabel 13. Independent Samples Mann-Whitney U Test variabele 'nabijheid functies'.

Independent Samples Mann-Whitney U Test		
Nabijheid functies	t	Significantie
	90,0	0,37

Uit de bovenstaande testresultaten blijkt dat de groepen niet significant van elkaar verschillen, daarmee wordt het beeld wat in de groep statistieken werd geschetst, bevestigd. Het is mogelijk dat de functies die gekozen zijn als indicatoren voor deze variabele in grotere mate beïnvloed worden door economische factoren omdat het grotendeels functies betreft waar een

verdienmodel achter zit. Deze redenering geldt ook voor de hoeveelheid voorzieningen per inwoner.

### 5.3.5 Variabele: Recreatie per inwoner

Tabel 14. Groep statistieken variabele 'recreatieterrein per inwoner'.

Groep statistieken		n	Gemiddelde	St. afwijking gemiddelde
Recreatieterrein per inwoner	Decentraal	24	0,66	,19
	Centraal	6	0,91	,29

Uit de groep-statistieken valt op te maken dat de gemiddelde hoeveelheid recreatieterrein per inwoner in de groep 'decentraal', kleiner is dan wijken uit de groep 'centraal'. Dit is niet in lijn met de verwachtingen die geschept zijn op basis van de theorie. Uit de theorie kan verwacht worden dat er in wijken die zijn ontstaan gedurende een decentrale beleidsvorm de hoeveelheid recreatieterrein hoger zou zijn, omdat hier meer aandacht aan besteed zou worden.

Tabel 15. Independent Samples Mann-Whitney U Test variabele 'recreatieterrein per inwoner'.

Independent Samples Mann-Whitney U Test		
Recreatieterrein per inwoner	t	Significantie
	105,0	0,093

Uit bovenstaande test blijkt dat groepen niet significant verschillen als het gaat om de hoeveelheid recreatie per inwoner in de verschillende wijken. Wel vertelt het significantie niveau van 0,093 ons dat er slechts een kans van 9,3% is dat de gevonden resultaten op toeval berusten. Dit resultaat spreekt de theorie zeer tegen. De onderzoeker ziet een duidelijke alternatieve verklaring voor dit resultaat. Ondanks het feit dat er is getracht om de data op zo een wijze te modificeren dat deze complicatie zou optreden, verwacht de auteur dat dit resultaat te wijten is aan het feit dat veel van de grotere stukken groen, zoals parken, vaak slechts – door (arbitraire) wijkindelingen – aan één wijk gekoppeld zijn. Dat terwijl het park in kwestie bijvoorbeeld aan vier verschillende wijken grenst. Dit kan de resultaten in deze hebben vertroebeld.

### 5.3.6 Variabele: Overlast verkeer

Tabel 16. Groep statistieken variabele 'overlast verkeer'.

Groep statistieken		n	Gemiddelde	St. afwijking gemiddelde
Overlast verkeer	Decentraal	24	6,85	0,11
	Centraal	6	6,40	0,16

De groep statistieken laten zien dat het overlast van het verkeer in uit de groep 'decentraal', gemiddeld beter is dan dat uit de groep 'centraal'. Dit komt overeen met de verwachtingen die uit de theorie getrokken kunnen worden.

Tabel 17. Independent Samples T-Test variabele 'overlast verkeer'.

<b>Independent Samples T Test</b>			
Overlast verkeer	t	Vrijheidsgraden	Two-Sided p
	1,915	28	0,066

Uit de bovenstaande resultaten van de Independent Samples T blijkt dat het gemiddelde van de groepen niet significant van elkaar verschillen als het gaat om de verkeersoverlast die men ervaart in de verschillende wijken. Toch kan uit de resultaten opgemaakt worden dat er slechts een 6,6% kans is dat het gevonden verschil op toeval berust. De nulhypothese kan hiermee niet worden verworpen, echter geeft dit wel een indicatie dat er een verschil is in de richting die door de theorie wordt bevestigd.

### 5.3.7 Variabele: Beoordeling omgeving

Tabel 18. Groep statistieken variabele 'beoordeling omgeving'.

<b>Groep statistieken</b>		n	Gemiddelde	St. afwijking gemiddelde
Beoordeling omgeving	Decentraal	24	7,11	0,14
	Centraal	5	6,78	0,28

Bovenstaande groep-statistieken bevestigen de uiteengezette theorie. In wijken uit de groep 'decentraal' wordt de kwaliteit van de omgeving gemiddeld hoger beoordeeld dan in de wijk uit de groep 'centraal'. Dit resultaat valt in lijn met de theorie.

Tabel 19. Independent Samples Mann-Whitney U Test 'beoordeling omgeving'

<b>Independent Samples Mann-Whitney U Test</b>		
Beoordeling omgeving	t	Significantie
	38,5	0,222

Uit de gebruikte test blijkt dat de gemiddelde rang van de groepen niet significant van elkaar verschillen op basis van de variabele 'Beoordeling omgeving'.

## 5.4 Overzicht

Al met al is er geen significant resultaat gevonden in de vergelijking tussen beide groepen op basis van verscheidene indicatoren. Echter zijn er wel genoeg resultaten die op gematigde wijze een bevestiging geven van de theorie.

Zo bevestigen alle groep statistieken, op de indicator 'recreatieterrein per inwoner' na, het beeld van de theorie. Echter kan voor géén van de indicatoren bevestigd worden dat beide groepen significant van elkaar verschillen. De onderzoeker verwacht dat dit te wijten is aan de kleinere hoeveelheid wijken die is gebruikt waardoor externe factoren meer invloed hebben op de data.

## 6. CONCLUSIE

De wereld lijkt steeds complexer te worden. Er zijn steeds meer vinden steeds meer interacties plaats binnen systemen, waardoor deze systemen als geheel lastiger te doorgronden zijn. Dit betekent voor beleidsmakers dat zij anders om moeten gaan met beleidsproblemen. Vele onderzoekers hebben zich in deze problematiek verdiept. Door hen wordt veelal tot de conclusie gekomen dat er moet worden gedifferentieerd tussen simpele, complexe, en zeer complexe vraagstukken. Deze dienen volgens hen op verschillende wijzen te worden benaderd.

Uit dit onderzoek blijkt dat het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid een beleidsgebied is dat onder de categorie zeer complex geschaald dient te worden. Er wordt beargumenteerd dat het volkshuisvestingsbeleid om deze reden op een decentrale manier gevoerd moet worden. Echter lijkt het beleid onder minister De Jonge juist de andere – centralistische – kant op te gaan. De hoofdvraag van dit onderzoek luidde daarom: ‘Wat is vanuit een complexiteitsperspectief de verwachte invloed van een centralistisch volkshuisvestingsbeleid op de ruimtelijke kwaliteit van de toe te voegen huizenvoorraad in Nederland’.

Om hier antwoord op te krijgen zijn verschillende bronnen onderzocht om te kijken hoe het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid normaliter getypeerd kan worden en wat voor beleidsvorm er gehanteerd wordt. Hieruit zijn allereerst drie verschillende fases in het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid naar voren gekomen. In de jaren rond 1900 ontstond de eerste vorm van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid, die een decentrale basis kent. Na de Tweede Wereldoorlog wordt de eerste periode gevolgd door een meer centralistische beleidsvorm met als duidelijk doel de wederopbouw van de Nederlandse woningvoorraad. Uiteindelijk wordt deze fase rond 1980 opgevolgd door een decentrale periode nadat de woningvoorraad grotendeels hersteld is.

Op basis van de onderscheiden fases is een empirisch onderzoek gedaan naar verschillende wijken in Amsterdam. Hiervoor is secundaire data verzameld voor een groot aantal indicatoren van ruimtelijke kwaliteit. Het empirisch onderzoek geeft een beeld dat de theorie bevestigd. De verschillende indicatoren die zijn gebruikt bevestigen vaak het beeld dat een decentraal beleid betere resultaten geeft als het gaat om de langdurige ruimtelijke kwaliteiten in een wijk. De twee groepen – wijken die gebouwd zijn gedurende een decentrale beleidsvorm, en wijken die gebouwd zijn gedurende een centrale beleidsvorm – verschillen echter in geen van de gevallen significant van elkaar.

Concluderend kan er volgens de auteur uit dit onderzoek opgemaakt worden dat het niet onaannemelijk is dat gedurende een centralistische beleidsvorm, de ruimtelijke kwaliteiten van de toe te voegen huizenvoorraad worden beperkt. Er is echter verder empirisch onderzoek nodig om hier definitief uitsluitsel over te geven.

## 7. DISCUSSIE

In de komende discussie worden de bevindingen en conclusies uit dit onderzoek door de onderzoeker in een bredere context geplaatst. De discussie heeft als doel om de resultaten het onderzoek te linken aan het hier en nu, en zo een realistischer beeld neer te zetten.

### 7.1 Bevindingen ten aanzien van de theorie

Wat voor de onderzoeker als een paal boven water is dat er door beleidsmakers anders gekeken wordt naar de vraag in hoeverre er rekening moet worden gehouden met een bepaalde mate van complexiteit. Natuurlijk kan er gesteld worden dat zeer complexe op een andere manier worden aangevlogen dan minder complexe problemen. Echter verwacht deze onderzoeker dat dit onder normale omstandigheden slechts impliciet gebeurt. Daarnaast zal de afweging of er bottom-up en participatief beleid gevoerd moet worden ook veelvuldig afhangen van andere omstandigheden dan de complexiteit. Zo spelen de uitvoerbaarheid en het budget een naar zijn mening een grotere rol.

Ook kan verwacht worden dat sommige indicatoren van complexiteit het participatief beleid juist bemoeilijken of tegenwerken. Zo verhoogt een sterke oppositie van een bepaald project wellicht de complexiteit van dat project, echter wil dat nog niet betekenen dat er dan gekozen moet worden om deze oppositie mee te nemen in het besluitvormingsproces.

Het is duidelijk dat er veel haken en ogen zitten aan het vormen van beleid aan de hand van de mate van complexiteit. Het is dan ook zeer van belang om verder onderzoek over dit onderwerp te stimuleren. Hier wordt in de aanbevelingen verder over uitgeweid.

### 7.2 Bevindingen ten aanzien van de empirie

Zoals eerder in dit onderzoek staat geschreven is ‘achteraf mooi wonen’. Dit was het gevoel wat de onderzoeker na het afsluiten van het onderzoek met zich meedroeg. De keuze om Amsterdam te nemen als casus is in zijn optiek optimaal geweest. Zo was het – in een statistisch onderzoek – beter geweest om de grootte van de dataset te verruimen om een grondigere analyse te kunnen doen. Door een goede omvorming van de data hadden ook grove uitschieters vermeden kunnen worden, die in de huidige opzet vermeden zijn door het voor handen zijn van betere en gespecificeerde kennis van de stad en wijken. De afweging tussen groot en globaal, en klein en specifiek, had volgens de onderzoeker dus anders gemaakt kunnen worden.

## 8. AANBEVELINGEN

De aanbevelingen die uit dit onderzoek voortvloeien sluiten aan op de eerder gevoerde discussie. Allereerst beveelt de onderzoeker aan om een dergelijke studie op grotere schaal doen om de invloed van externe factoren te minimaliseren. Dit beperkt ook de invloeden van het trekken van een bepaalde scheidslijnen, zoals de indeling van de wijken en aangrenzende parken welke binnen dit onderzoek een substantiële rol hebben gespeeld.

Daarnaast is het voor toekomstig onderzoek van belang om de kaders van de centrale dan wel decentrale beleidsperiodes beter af te kaderen. Dit onderzoek is in deze kwestie gestaafd op kwalitatief onderzoek, echter zou een kwantitatieve validatie een beter beeld kunnen geven van de daadwerkelijke mate van centralisatie. Hierbij zouden indicatoren als de budgettaire verdeling tussen de centrale en decentrale overheden, of het aantal geïmplementeerde wetten, goede maatstaven kunnen vormen.

Tot slot zou ook kwalitatief onderzoek in de vorm van enquetes of interviews dit onderwerp niet misstaan. Zoals in de discussie aangegeven is de schrijver zich ervan beducht dat theorie en praktijk uiteenlopen als het gaat om complexiteitsdenken. Het zou dan ook zeer vruchtbaar zijn voor toekomstig onderzoek om te achterhalen wat de motivaties van beleidsmakers zijn tijdens het beleidsmakingsproces, en hoe zij tegen complexiteit aankijken.

## 9. REFERENTIES

- Adriaansens, C.A., & Priemus, H. (1986). *Naar een flexibeler volkshuisvestingsbeleid*. *Beleid en Maatschappij*, 13(1), 54-56.
- Abbott, J. (2005). *Understanding and managing the unknown: The nature of uncertainty in planning*. *Journal of Planning Education and Research*, 24(3), 237-251.
- Argioliu, R., G. Bolt, G. Engbersen, J. Koffijberg, E. van Beckhoven & K. van Dijken. (2008). *Bloei en verval van vroeg-naoorlogse wijken*. Den Haag: Nicis Institute.
- Allers, M. (2016). *Decentralisatie en schaalvergroting van het openbaar bestuur*. *TPE Digitaal*, 10(2), 149-162.
- Ankersmit, J. F. (1917). *'De woningnood'*. *De Gemeente* 10 117,961.
- Bardhan, P. (2002). *Decentralization of governance and development*. *Journal of Economic perspectives*, 16(4), 185-205.
- Baarda, D.B. & de Goede, M. P. M. (2006) *Methoden en Technieken, handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwantitatief onderzoek*. Herziene 4e druk, Groningen: Wolters-Noordhof.
- Batty, M., & Marshall, S. (2012). *The origins of complexity theory in cities and planning*. In: *Complexity theories of cities have come of age* (pp. 21-45). Springer, Berlin, Heidelberg.
- Bergström, O., & Dobers, P. (2000). *Organizing sustainable development: From diffusion to translation*. *Sustainable Development*, 8(4), 167-179.
- Boekema, F. W. M., Hospers, G. J., & Lochem, R. M. P. (2001). *Ruimte voor concurrentie*. *Economisch Statistische Berichten*, 86(4305), 354-356.
- Boelhouwer, P. (2002). *Trends in Dutch housing policy and the shifting position of the social rented sector*. *Urban studies*, 39(2), 219-235.
- Boelhouwer, P. J., & Van der Heijden, H. M. H. (2022). *De woningcrisis in Nederland vanuit een bestuurlijk perspectief: achtergronden en oplossingen*. *Bestuurskunde*, 31(1), 19-33.
- Bogosavac, N. (2021). *Protest tegen woningnood: 'Verbaasd dat dit niet eerder kwam'*. NOS. Geraadpleegd op 16-01-2022 via: <https://nos.nl/collectie/13877/artikel/2397477-protest-tegen-woningnood-verbaasd-dat-dit-niet-eerder-kwam>.
- Boogers, M. J. G. J. A., & Reussing, R. (2019). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie*. *Bestuurswetenschappen*, 2, 22-46.
- Brans, M., & Vancoppenolle, D. (2005). *Policy-making reforms and civil service systems: an exploration of agendas and consequences*. In: Painter, M. (Eds.), *Challenges to state policy capacity: global trends and comparative perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Broeksteeg, J. L. W. (2015). *Motieven van (de) centralisatie*.
- Campbell, A., (1972). *The human meaning of social change*. Russell Sage Foundation.
- CBS. (2022a). *Huishoudens; grootte, samenstelling, positie in het huishouden, 1 januari*. Geraadpleegd op 23-08-2022 via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/82905NED>
- CBS. (2022b). *Aantal gemeenten daalt tot 342 op 1 januari 2023*. Geraadpleegd op 26-02-2023 via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/52/aantal-gemeenten-daalt-tot-342-op-1-januari-2023#:~:text=Met%20Weesp%20er%20bij%20heeft,2022%20ongeveer%20903%20duizend%20inwoners>.
- CBS. (2022c). *Bevolking op 1 januari en gemiddeld; geslacht, leeftijd en regio*. Geraadpleegd op 16-01-2023 via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/03759ned/table?f>.
- CBS. (2023a). *Voorraad woningen en niet-woningen; mutaties, gebruiksfunctie, regio*. Geraadpleegd op 27-01-2023 via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81955NED/table?fromstatweb>.



- CBS. (2023b). *Kerncijfers wijken en buurten 2021*. Geraadpleegd op 19-12-2022 via: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85039NED/table?searchKeywords=amsterdam>.
- CBS. (2023c). *Bodemgebruik, wijk- en buurtcijfers 2017*. Geraadpleegd op 12-12-2022 via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85217NED>
- Cham, K., & Johnson, J. (2007). *Complexity theory: a science of cultural systems?*. *m/c journal*, 10(3).
- Checkland, P. B. (1989). *Soft systems methodology*. *Human systems management*, 8(4), 273-289.
- Crabbé, A. (2005). *Institutionele vernieuwing in het Vlaamse waterbeleid*. *Nieuwsbrief water*, 19.
- Creswell, J. W., Plano Clark, V. L., Gutmann, M. L., & Hanson, W. E. (2003). *Advanced mixed methods research designs*. *Handbook of mixed methods in social and behavioral research*, 209-240.
- Cushing, D. F., & Miller, E. (2019). *Creating great places: evidence-based urban design for health and wellbeing*. Routledge.
- De Gruijter, M., & van Marissing, E. (2013). *Participatie van kwetsbare burgers*. *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 91, 300-300.
- De Haan, P. (1983). *Onroerend-goedrecht*. Deventer, Nederland: Kluwer.
- De Kanttekening. (2021). *Niet stadhouders pakken onze woningen af, dat heeft de VVD al gedaan*. Geraadpleegd op 14-12-2022 via: <https://dekanttekening.nl/columns/niet-statushouders-pakken-onze-woningen-af-dat-heeft-de-vvd-al-gedaan/>
- De Leeuw, A. C. J. (1982). *Organisaties: management, analyse, ontwerp en verandering: een systeemvisie*. Van Gorcum.
- De Kam, S. (1981). *Volkshuisvestingsbeleid na 1945*. Groniek, (75).
- De Roo, G. (2000). *Compact Cities, Environmental Conflicts and Policy Strategies: Complexity as a Criterion for Decision Making*. In: K. Williams, E. Burton, M. Jenks, *Achieving Sustainable Urban Form*, E & FN Spon, Londen, pp. 229-241.
- De Roo, G. (2004). *De toekomst van het milieubeleid. Over de regels en het spel van decentralisatie: een bestuurskundige beschouwing*. URSI, Groningen.
- De Roo, G. (2017). *Environmental planning in the Netherlands: too good to be true: from command-and-control planning to shared governance*. Routledge.
- Leeuw, A.C.J. de. 1982. *Organisaties: management, analyse, ontwerp en verandering; Een systeemvisie*. Van Gocrum, Assen.
- De Roo, G., & Silva, E. A. (Eds.). (2010). *A planner's encounter with complexity*. Ashgate Publishing, Ltd..
- De Vries, M. S. (2000). *The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries*. *European journal of political research*, 38(2), 193-224.
- De Vries, P. (2010). *Measuring and explaining house price developments*. TU Delft: University of Technology.
- De Vries, P. (2011). *Metten en verklaren van woningprijontwikkelingen*. Model houdt rekening met economische en psychologische factoren. *Bouwmarkt*, januari, 5-7.
- DNB. (2021) *De Woningmarkt*. Geraadpleegd op 23-03-2022 via: <https://www.dnb.nl/actuele-economische-vraagstukken/woningmarkt/>.
- Duivesteijn, A. (2000). *Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening Notie van Ruimte*.
- Ekkers, P. (2010). *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*. 2e red. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Edwards, A., & Schaap, L. (2006). *Burgerparticipatie in Rotterdam*.
- Eurostat. (2022). *Population Density*. Geraadpleegd op 05-01-2023 via: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00003/default/table>
- Fernhout, R., H.J.A.M. van Geest, H.Ph. J.A.M. Hennekens. (1998). *Decentralisatie*. *Ars Aequi Libri*, Nijmegen.
- Field, A. (2013). *Discovering statistics using IBM SPSS statistics*.

- Garcia, C. G. (2008). *Complexity: 5 questions*. Automatic Press/VIP.
- Genabeek, J. A. G. M., & Rietbergen, L. (1991). *De SDAP en de volkshuisvesting: inhoud en resultaten van het sociaaldemocratische volkshuisvestingsbeleid in Nederland (1894-1940)*.
- Gemeente Amsterdam. (2023). *Onderzoek en Statistiek: Dashboard kerncijfers*. Geraadpleegd op
- Gerards, J. H., Nieuwenhuis, A., Schueler, B. J., & Zoethout, C. M. (2005). *Proportionaliteit en gelijke behandeling*. Proportionaliteit in het publiekrecht, 79-110.
- Gibbs, D., & Jonas, A. E. (2000). *Governance and regulation in local environmental policy: the utility of a regime approach*. Geoforum, 31(3), 299-313.
- Grobman, G. M. (2005). *Complexity theory: A new way to look at organizational change*. Public Administration Quarterly, 350-382.
- Guest, A. M., & Lee, B. A. (1983). *Sentiment and evaluation as ecological variables*. Sociological perspectives, 26(2), 159-184.
- Haken, H. (2011). *Complexity and Complexity Theories: Do These Concepts Make Sense? Complexity Theories of Cities Have Come of Age*, 7–20. doi:10.1007/978-3-642-24544-2\_2
- Heerma, E. (1994). *Geen woningnood maar tijdelijke ruimtenood*. AGORA Magazine, 10(3).
- Hoogerwerf, A. (1978). *Het beleidsproces*. In: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn (Samsom), pp. 41-60.
- Hoogerwerf, A. (1984). *Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie*. Acta politica, 19(4), 493-531.
- Hoogvliet, A. (1992) *Wijken in beweging - Bevolkingsdynamiek in vroeg-20ste-eeuwse woongebieden*. Utrecht: Stedelijke Netwerken.
- Haken, H. (2012). *Complexity and complexity theories: Do these concepts make sense?*. In: Complexity Theories of Cities Have Come of Age (pp. 7-20). Springer, Berlin, Heidelberg.
- Hoppe, R., & Hisschemöller, M. (1995). *Coping with intractable controversies: the case for problem structuring in policy design and analysis*. Knowledge and policy, 8(4), 40-60. Hoppe, R., Hisschemöller, M., Midden, C., & Groenewegen, P. (1998). *Kennisbenutting en politieke keuze: een dilemma voor milieubeleid?*.
- Janssen-Jansen, L., Klijn, E. H., & Opdam, P. (2009). *Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling*. Gouda, Netherlands: Habiforum.
- Joris, W., De Peuter, B., Brans, M., & Van Damme, J. (2010). *Kosten-batenanalyse van participatief beleid*.
- Kastelein, J. (1996) *Inrichting en sturing van complexe besluitvorming*. In: P. Nijkamp, W. Begeer en J. Berting, *Denken over complexe besluitvorming: een panorama*. SDU Uitgevers, Den Haag, pp. 101-128
- Koffijberg, J. J. (2005). *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting*.
- Lemos, M. C., & Agrawal, A. (2006). *Environmental governance*. Annual review of environment and resources, 31(1), 297-325.
- Kleef. (2019). *Woononderzoek: de Nieuwe Woningmarkt en Leefbaarheid in Krimpgebieden: Uitkomsten van het Woon2018*.
- Kraniotis, L. (2021). *Schreeuwend tekort aan woningen, wat moet eraan gedaan worden?*. NOS. Geraadpleegd op 23-01-2022 via: <https://nos.nl/artikel/2369109-schreeuwend-tekort-aan-woningen-wat-moet-eraan-gedaan-worden>.
- Laszlo, A., & Krippner, S. (1998). *Systems theories: Their origins, foundations, and development*. Advances in Psychology-Amsterdam-, 126, 47-76.
- Marans, R. W. (1976). *Perceived quality of residential environments: Some methodological issues*. Perceiving environmental quality: Research and applications, 123-147.

- Marans, R. W., & Stimson, R. J. (2011). *Investigating quality of urban life: Theory, methods, and empirical research*. (Vol. 45). Springer Science & Business Media.
- Marlet, G., Ponds, R., Poort, J., & van Woerkens, C. (2015). *De triomf van de monumentale stad: waardering historische kenmerken*. *Real Estate Research Quarterly*, 14(3), 33-43.
- Mathews, K. M., White, M. C., & Long, R. G. (1999). *Why study the complexity sciences in the social sciences?*. *Human relations*, 52(4), 439-462.
- Mayntz, R. (1993). *Modernization and the logic of interorganizational networks*. *Knowledge and Policy*, 6(1), 3-16.
- McKnight, P. E., & Najab, J. (2010). *Mann-Whitney U Test*. *The Corsini encyclopedia of psychology*, 1-1.
- Milikowski, F. (2020). *Een klein land met verre uithoeken: Ongelijke kansen in veranderend Nederland*. Atlas Contact.
- Mills, A. (1994). *Decentralization and accountability in the health sector from an international perspective: what are the choices?*. *Public Administration & Development*, 14, 3, 281- 292.
- Mishra, P., Pandey, C. M., Singh, U., Gupta, A., Sahu, C., & Keshri, A. (2019). *Descriptive statistics and normality tests for statistical data*. *Annals of cardiac anaesthesia*, 22(1), 67.
- NOS. (2020). *Op welke snelweg je ook rijdt: vanaf nu overal 100 kilometer per uur*. Geraadpleegd op 04-03-2022 via: <https://nos.nl/artikel/2327233-op-welke-snelweg-je-ook-rijdt-vanaf-nu-overal-100-kilometer-per-uur>.
- NOS. (2021). *Gebrekkige doorstroming ouderen oorzaak van problemen woningmarkt*. Geraadpleegd op 08-01-2023 via: <https://nos.nl/artikel/2411305-gemeenten-gebrekkige-doorstroming-ouderen-oorzaak-van-problemen-woningmarkt>.
- Oates, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oosterveld, H. J. (1999). *Problemen, beleid en scenario's*. No. 4.99. 15. LEI.
- Oosting, M. (1984). *Aspecten van decentralisatie*. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Overheid.nl. (2021). *Wetten overheid*. Geraadpleegd op 26-02-2023 via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045261/2021-09-15>
- Overheid.nl. (2022a). *Zo werkt de overheid*. Geraadpleegd op 05-08-2022, via: <https://www.overheid.nl/zo-werkt-de-overheid>
- Overheid.nl. (2022b.) *Wie vormen de overheid*. Geraadpleegd op 05-08-2022, via: <https://www.overheid.nl/wie-vormen-de-overheid>
- PBL. (2012). *Vergrijzing heft effecten op de Woningmarkt*. Geraadpleegd op 15 – 05 – 20A22 via: <https://www.pbl.nl/publicaties/vergrijzing-heeft-effecten-op-woningmarkt-en-woningvoorraad>.
- Portugali, J., Meyer, H., Stolk, E., & Tan, E. (2012). *Complexity theories of cities have come of age: an overview with implications to urban planning and design*.
- Priemus, H. (1978). *Volkshuisvesting: begrippen, problemen, beleid*. Alphen aan den Rijn (Samsom)
- Raijmakers, L. M. (2015). *Motieven voor decentralisatie*. *Justitieel Verkenningen*, 41(2), 9.
- Raijmakers, L. M. (2014). *Leidende motieven bij decentralisatie*. *Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke*. Leiden University.
- Rijksoverheid.nl. (2022a). *Rijksjaarsverslag 2021 inkomsten en uitgaven*. Geraadpleegd op 27-09-2022, via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/verantwoordingsdag/rijksjaarsverslag-2021-inkomsten-en-uitgaven>
- Rikkert, A. J. A. (1952). *Woningstatistiek*. In: 50 jaar Woningwet 1902-1952. Alphen a/d Rijn. 104.

- Rodenburg, S. (2021) *Afbraak woningbeleid zorgt nog jaren voor tekort aan huizen*. RTL Nieuws. Geraadpleegd 13-11-2022 via: <https://www.rtlnieuws.nl/economie/artikel/5216621/politiek-den-haag-woningtekort-bouw>
- Rosenthal, U., A.B. Ringeling., M.P.C.M. van Schendelen. (1984). *Openbaar bestuur*. Organisatie, beleid en politieke omgeving, 3e druk, Alphen aan den Rijn (Tjeenk Willink).
- Rossen, M. J. J. G. (1988). *Het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid in Nederland: een comparatief onderzoek in Tilburg en Enschede (1900-1925)*. Doctoral dissertation, Tilburg: Stichting Zuidelijk Historisch Contact.
- Ruller, H. V. (1979). *Decentralisatie: Het politiek karakter van de besluitvorming tot overdracht van rijksbevoegdheden, personeel en geld naar provincies en gemeenten*. Beleid en Maatschappij, 6(3-4), 87-99.
- Russ-Eft, D. (1979). *Identifying components comprising neighborhood quality of life*. Social Indicators Research, 6(3), 349–372. doi:10.1007/bf00300654
- Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., Booi, M., & Verckens, J. P. (2011). *Methoden en technieken van onderzoek*. Pearson Education.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2019). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson
- Sengupta, U., Rauws, W. S., & de Roo, G. (2016). *Planning and complexity: Engaging with temporal dynamics, uncertainty and complex adaptive systems*. Environment and Planning B: Planning and Design, 43(6), 970-974.
- Sirgy, M. J., & Cornwell, T. (2002). *How neighborhood features affect quality of life*. Social indicators research, 59(1), 79-114.
- Strumpf, K. S. (2002). *Does government decentralization increase policy innovation?*. Journal of Public Economic Theory, 4(2), 207-241.
- Ten Teije, S. (2019) *Stikstofprobleem gijzelt woningbouw: huizentekort loopt verder op*. Geraadpleegd op 08-03-2022 via: <https://www.ad.nl/wonen/stikstofprobleem-gijzelt-woningbouw-huizentekort-loopt-verder-op~af92623f/>.
- Ten Teije, S. (2021). *Demonstratie op de dam aangekondigd tegen woonbeleid*. Parool. Geraadpleegd op 16-12-2022 via: <https://www.parool.nl/amsterdam/demonstratie-op-de-dam-aangekondigd-tegen-woonbeleid-genoeg-is-genoeg~b8bc16e4/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- Ten Teije, S. (2021). *Woonminister De Jonge wil met 'meer regie' woningmarkt uit slob trekken*. Telegraaf. Geraadpleegd op 28-02-2021 via: <https://www.telegraaf.nl/nieuws/737286454/woonminister-de-jonge-wil-met-meer-regie-woningmarkt-uit-slop-trekken>.
- Teisman, G. R. (1992). *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*.
- Trouw. (2022). *Niet de markt maar de overheid veroorzaakt de wooncrisis*. Geraadpleegd op 14-12-2022 via: <https://www.trouw.nl/opinie/niet-de-markt-maar-de-overheid-veroorzaakt-de-wooncrisis-we-hebben-een-opperste-sovjet-voor-volkshuisvesting~b9d22af2/>
- Van de Donk, W. B. H. J. (2014). *De centralisatie in openbaar besturen*. Over dunne denkramen, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities.
- Van den Bosch, F. J. P., Balduk, C. A., van Dam, R. I., Veeneklaas, F. R., & Vreke, J. (2004). *Speltheorie en complexe besluitvorming; zoektocht naar een methode voor onderzoek naar en analyse van besluitvormingsprocessen*. (No. werkdocument 2004/13). Natuurplanbureau.
- Van der Lans, J. (2016) CANON Volkshuisvesting.
- Van Dinther, M. (2021). *Politiek wil minister van Ruimtelijke Ordening weer terug*. De Volkskrant.
- Van Heffen, O. (1994). *Ontwerpen van beleid en beleidsproblemen*. Res Publica, 36(2)
- Van Nijendaal, G. A. (2014). *Drie decentralisaties in het sociale domein*. Jaarboek overheidsfinancien, 85-100.

- Van Wesemael, P. J. V. (2010). *Ontwerpen aan de regionale opgave, de Amsterdam Region. Layout, Platform voor Recent Ontwerpend Onderzoek*, (oktober), 1-12.
- Vink, M., Hinsberg, A. V., Backes, C. W., Boezeman, D. F., van Egmond, P., & van der Hoek, D. J. (2021). *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis: overwegingen bij een integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak*.
- Wachs, M., & Kumagai, T. G. (1973). *Physical accessibility as a social indicator*. *Socio-Economic Planning Sciences*, 7(5), 437-456.
- Waldorp, M. (1992). *Complexity: The emerging science at the edge of order and chaos*.
- Zuidema, C. (2005). *Changes in European Union Environmental policy-making; multi-level governance from a local urban perspective*. In Aesop Conference, Vienna.
- Zuidema, C. (2016). *Decentralization in environmental governance: A post-contingency approach*. Routledge.
- Zwanikken, W. A. C. (1957). *Volkshuisvesting en samenleving: sociologische beschouwingen over het vraagstuk van de huisvesting, getoetst aan een voorbeeld in de praktijk: een sociografisch-statistische studie naar de activiteit* (Doctoral dissertation, Assen: Van Gorcum [etc.]).

## 10. BIJLAGE

Onderwerp		Houthavens	Da Costabuurt
Totale oppervlakte	ha	92	26
Bebouwd terrein   Totaal bebouwd terrein	ha	5	20
Bebouwd terrein   Woonterrein	ha	2	14
Bebouwd terrein   Terrein voor openbare voorzieningen	ha	0	0
Bebouwd terrein   Terrein voor sociaal-culturele voorz.	ha	0	0
Recreatieterrein   Park en plantsoen	ha	0	0
Recreatieterrein   Sportterrein	ha	0	0
Recreatieterrein   Volkstuin	ha	5	0
Recreatieterrein   Dagrecreatief terrein	ha	0	0
Bos en open natuurlijk terrein   Totaal bos en open natuurlijk terrein	ha	0	0
Binnenwater   Totaal binnenwater	ha	52	4
Binnenwater   Recreatief binnenwater	ha	0	0
Binnenwater   Overig binnenwater	ha	52	4
Bevolking   Aantal inwoners	aantal	3685	4650
Bevolking   Bevolkingsdichtheid	inwoners per km <sup>2</sup>	11176	21132
Nabijheid voorzieningen   Afstand tot huisartsenpraktijk	km	0,4	0,2
Nabijheid voorzieningen   Afstand tot grote supermarkt	km	0,8	0,2
Nabijheid voorzieningen   Afstand tot kinderdagverblijf	km	0,4	0,2
Nabijheid voorzieningen   Basisonderwijs   Afstand tot school	km	0,4	0,3
Stedelijkheid   Omgevingsadressendichtheid	per km <sup>2</sup>	3475	12081
Overlasttehardrijden	(%)	-	20
Overlastverkeersdrukke	(1-10)	7,3	5,9
Overlastverkeerslawaai	(1-10)	7	5,8
Woningdichtheid	per km <sup>2</sup>	4545	12430
Uiterlijkwoonomgeving	(1-10)	7,6	7,1
Groen	(1-10)	6,3	6
Publiekgroen	(ha)	5,21	0,68
Winkels	aantal	6	85
Voorzieningen	aantal	110	284
Horeca	aantal	10	69
Voorzieningen	(%)	21	30,5
Sportvestigingen	totaal	1	5
Sportvestigingen	Per 1.000 inw.	0,27	1,08
Woningvoorraad	aantal	1770	2689

Zuid Pijp	Eras-muspark	Geuzenbuurt	Van Galenbuurt	Hoofdweg e.o.	Westindische Buurt	Hoofddorppleinbuurt	Willemspark
39	41	29	29	42	35	96	70
35	24	27	24	38	29	72	42
31	18	25	16	33	27	42	38
0	0	0	1	0	0	0	0
1	3	0	5	0	1	1	2
0	10	0	0	1	0	5	19
0	0	0	3	0	0	2	0
0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0
4	4	2	1	2	3	11	6
0	2	0	0	0	0	0	5
4	2	2	1	2	3	11	1
8080	5840	6770	8245	10345	6835	11775	5565
23083	16217	24168	28434	25868	21363	13858	8700
0,4	0,2	0,4	0,3	0,2	0,3	0,4	0,3
0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3
0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3
0,5	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,6	0,4
10696	8176	11183	9405	10345	9478	6734	7726
25	18	17	22	24	30	23	16
7	6,6	6,5	5,9	6,8	6,6	6,5	6,9
6,9	6,5	6,5	6	6,8	6,5	6,4	6,5
13109	8524	13419	11212	14514	11428	7719	4213
7	7	7,1	6,8	6,9	7,2	7,2	8
6,3	7,5	7,13	7	7,1	7,3	7,3	7,4
0,71	10,31	2,08	3,93	1,13	2,01	10,88	16,38
46	41	32	53	103	31	117	52
278	230	323	210	395	284	507	240
55	41	43	39	83	35	83	50
28,7	30,6	29,9	28,4	27,9	30,9	23,7	18,5
1	0	6	6	3	6	9	7
0,12	0	0,89	0,73	0,29	0,88	0,76	1,26
4624	3082	3 694	3220	5790	3632	6540	2681

Stadion- buurt	Apollo- buurt	Schelde- buurt	IJselbuur t	Rijn- buurt	Beton- dorp	Omval/Overam- stel	Prinses Ire- nebuurt e.o.
107	94	101	29	110	113	320	43
63	76	84	22	57	32	97	24
52	68	72	20	45	31	15	22
0	0	0	0	4	1	17	0
5	0	2	0	1	0	6	2
1	6	4	2	10	10	14	14
28	2	0	0	5	16	18	0
0	0	0	0	0	1	22	0
0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	7	0
12	6	2	4	14	5	35	5
0	0	0	0	0	0	1	2
12	6	2	4	14	5	35	3
11865	8500	14835	5220	9080	3135	3130	1380
12360	9659	14985	20092	9365	2878	7116	3632
0,6	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4
0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	1,4	1,4	0,6
0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2
0,4	0,3	0,4	0,6	0,3	1,3	1,3	0,7
5380	5664	7226	9528	6026	2654	2652	4449
15	11	16	6	10	22	9	0
6,9	7,3	6,8	7,1	7	7,2	7,4	6,6
6,7	7,4	6,7	6,9	6,8	6,5	6,8	6
6942	4430	7955	11783	5527	1840	1441	1821
7,5	8,1	7,6	7,4	7,4	7,4	6,8	7,5
7,1	7,5	7,3	6,9	7,1	7,3	7	7,6
9,46	5,97	10,6	1,52	31,32	49,87	127,03	15,28
80	85	154	61	63	15	19	6
480	342	575	179	361	85	192	52
77	39	95	25	51	8	32	4
28,2	22	27,9	25,5	30,9	30,1	19,2	23,9
18	6	9	4	5	1	5	1
1,52	0,71	0,61	0,77	0,55	0,32	0,95	0,73
6569	3910	7854	3014	5296	1954	4007	693



Volewijk	Tuin- dorp Buik- sloot	Nieuwendammerdijk/Buikslo- terdijk	Buiksloter- meer	Chas- sébuurt	Sloter- meer- Noord- oost	Sloter- meer- Zuidwest	De Punt	
131	17		43	155	28	102	281	60
82	16		18	108	25	66	139	52
70	16		16	85	23	57	129	40
0	0		0	1	0	0	0	0
6	0		0	9	0	1	8	3
23	0		17	19	0	19	54	7
5	0		0	0	0	0	2	0
3	0		0	0	0	2	0	0
0	0		0	0	0	0	11	0
0	0		0	0	0	0	1	0
12	0		7	4	2	5	56	0
0	0		3	0	0	0	47	0
12	0		4	4	2	5	9	0
9445	1895		1670	11185	6095	9215	17795	6170
7936	11153		4631	7408	24396	9599	7909	10283
0,3	0,8		0,9	0,5	0,3	0,4	0,6	0,9
0,5	1		1,2	0,4	0,3	0,5	0,5	0,4
0,3	0,3		0,4	0,5	0,2	0,3	0,3	0,3
0,4	0,5		0,8	0,4	0,3	0,3	0,6	0,4
3115	2750		2626	3018	11873	3935	3830	3816
26	0	-		17	25	43	-	31
6,5	7,5		7,8	7	6,4	6,1	6	6,4
6,6	7,6		8,2	6,5	6,4	6,1	5,9	6,2
4149	5412		1791	3613	11753	4350	2545	4595
6,8	6,8		7,8	6,5	6,8	6,2	-	6,3
6,9	7,5		7,8	7,3	6	6,9	7,7	6,6
29,39	1,7		15,04	55,11	0,48	28,77	73	15,37
70	6		3	114	34	85	18	27
319	34		86	228	263	153	148	114
72	4		7	45	48	42	21	22
27,1	23,9		29,7	23,3	29,1	16,9	23,3	15,4
4	0		0	3	0	1	5	1
0,42	0		0	0,27	0	0,11	0,73	0,16
4879	912		630	5304	2982	4145	8038	2637

Middelveld- sche Akerpol- der	Sloter-/Rie- kerpolder	Buitenvel- dert-West	Bijlmer Cen- trum (D,F,H)	Gein
164	594	355	316	192
126	182	168	151	107
120	135	132	104	102
0	3	3	2	0
0	3	8	9	3
19	75	25	78	63
0	33	6	7	0
0	43	0	0	0
0	46	17	0	0
0	12	36	0	5
13	128	70	11	9
0	9	15	8	3
13	119	55	3	5
6065	3895	13565	24565	11235
12633	11459	4759	8106	6139
0,8	1,3	0,4	0,5	0,8
0,4	1	0,4	0,7	1
0,3	0,3	0,4	0,5	0,8
0,4	0,8	0,6	0,6	0,7
3874	3242	3638	3381	2081
0	17	11	7,7	9
6,7	6,9	7,3	7,2	8,3
6,7	6,8	6,7	7,1	8,1
4790	1253	2668	4657,3	2827
6,9	7,5	7,4	4,5	7
7	7,5	7,9	6,9	7,8
4,9	179,57	117,09	39	91,33
12	67	166	59	38
49	332	428	194,3	260
8	39	64	42,7	23
16,1	20,7	23,3	29,2	32,1
0	12	10	1,7	2
0	0,85	0,74	0,2	0,18
5393	5742	7563	12770	5141