

Het vakgebied bestuurskunde heeft zich de afgelopen jaren bewezen. Via opleidings- en onderzoeksprogramma's, academische netwerken, internationale verbanden, publicaties, symposia en prijzen wordt gewerkt aan de versterking van het openbaar bestuur. Door de jaren heen is het bereik van bestuurskundigen gegroeid. De bestuurskunde draait niet enkel om de overheid, maar richt zich tevens op maatschappelijke dienstverlening, publiek-private samenwerking, coproductie van beleid en diensten en publieke waardecreatie. De laatste tijd werken bestuurskundigen bovendien aan maatschappelijke impact.

Deze bundel gaat een stap verder. De auteurs laten zien dat het tijd is voor een meer 'maatschappelijke' bestuurskunde, die zich nadrukkelijker en zichtbaarder richt op de analyse en aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Dat is meer dan 'maatschappelijke impact maken'. Dat is je verbinden aan andere academische disciplines en maatschappelijke velden, waarin de aanpak van concrete issues centraal staat. Denk aan klimaatadaptatie, duurzame landbouw, energietransitie, migratie, wonen, kansengelijkheid, georganiseerde misdaad, houdbare zorg en digitalisering.

In elk van de hoofdstukken staat zo'n vraagstuk centraal. Auteurs teams verkennen of en hoe de bestuurskunde bijdraagt aan de aanpak van 'hun' vraagstuk. Wat is het vraagstuk eigenlijk, wat is de *governance*, welke bestuurskundige inzichten zijn relevant, levert de bestuurskunde een actieve bijdrage, hoe kan de rol van de bestuurskunde sterker worden?

In de inleiding en uitleiding bespreken de redacteurs de opkomst van een maatschappelijke bestuurskunde en trekken ze conclusies. Zij laten zien dat de bestuurskunde stil, weinig zichtbaar en passief is, als het om allerlei vraagstukken gaat. De bestuurskunde speelt te veel op *safe* en kan spannender worden. Dat vraagt wel wat van de repertoires van 'verbindende bestuurskundigen'.

Deze bundel is gerealiseerd in het kader van het vijftigjarige bestaan van de Vereniging voor Bestuurskunde (VB) in 2023.



Boombestuurskunde

MAATSCHAPPELIJKE BESTUURSKUNDE

Overmans, Honingh  
& Noordegraaf (red.)



Tom Overmans, Marlies Honingh  
& Mirko Noordegraaf (red.)

# MAAT SCHAP PELIJKE BESTUURS KUNDE

Hoe verbindende  
bestuurskundigen  
(kunnen) inspelen  
op maatschappelijke  
vraagstukken

Boombestuurskunde

*Edwin Buitelaar, Frans Schilder en Marieke van der Staak*

## INTRODUCTIE

Op het moment van schrijven is de woningmarkt voor sommige groepen, zoals starters, middeninkomens en statushouders, moeilijk toegankelijk en nauwelijks betaalbaar. Dit terwijl een (betaalbare) woning een eerste levensbehoefte is. Er wordt sinds een paar jaar dan ook alom gesproken over een ‘wooncrisis’. Over wat er gedaan moet worden aan die crisis bestaat veel minder consensus. Iedereen is op zoek naar de *silver bullet* of meerdere *bullets*, maar die lijken niet zomaar voorhanden. Goed raad is duur. Gelet op het belang van een woning voor eenieder en de huidige problemen om daarin te kunnen voorzien, moet (ook) de bestuurskunde zich aangesproken voelen om als ‘raadgever’ op te treden.

De afgelopen twintig jaar is het beleidsonderzoek naar de woningmarkt gedomineerd door (welvaarts)economen.<sup>1</sup> Andere kennisvelden, zoals de bestuurskunde, zijn nauwelijks benut en hebben zich vooralsnog weinig aangediend. Welvaarts-economische beleidsanalyses richten zich op het repareren van ‘markt- en overheidsfalen’ met het oog op het efficiënter maken van de markt om de economische welvaart te vergroten. Wij constateren dat die focus veel systematisch onderzoek en bruikbare kennis heeft opgeleverd, maar dat daardoor ook op zijn minst twee hiaten zijn ontstaan. Ten eerste is er weinig oog voor andere morele grondslagen voor het woonbeleid (dan economische efficiëntie). Ten tweede is er weinig aandacht voor de implementatie van plannen en de uitvoering van beleidsvoorstellen in een complexe maatschappelijke context. Bestuurskundige kennis kan, in potentie, een belangrijke bijdrage leveren aan het invullen van deze kennislacunes.

Daarbij moeten we aantekenen dat deze bijdrage niet uit het hart van de academische bestuurskunde komt, ondanks dat een van de auteurs als buitenpromovenda in de bestuurskunde verbonden is aan Tilburg University. Meestentijds zijn wij werkzaam bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), oftewel op de *science-*

---

1. Dat lijkt de laatste tijd enigszins te veranderen (zie o.a. Verheul & Hobma, 2022).

*policy interface*, waar we ons bezighouden met het woondossier en aanverwante dossiers, waaronder de ruimtelijke ordening en de energietransitie. Wij menen vanuit die positie een goed beeld te hebben van hoe verschillende wetenschappelijke disciplines, waaronder de bestuurskunde, kunnen bijdragen aan probleemanalyses en het formuleren van oplossingsrichtingen binnen het woondomein.

Deze bijdrage is als volgt opgebouwd. Eerst wordt de wooncrisis zoals die zich in de afgelopen pakweg twintig jaar heeft ontwikkeld besproken. Daarna richten we ons op de wetenschappelijke aandacht voor het woondossier, of het ontbreken daarvan. Daarbij zoomen we met name in op de disciplines economie en bestuurskunde. Dan verkennen we hoe verschillende politieke theorieën en andere morele grondslagen voor overheidsinterventie het woonbeleid zouden kunnen informeren en beïnvloeden. Vervolgens richten we ons op de vraag hoe meer bestuurskundige kennis over de beleidsimplementatie de effectiviteit en de efficiëntie van het woonbeleid zou kunnen vergroten. Tot slot staan we stil bij de beleids- en onderzoeksagenda.

#### HET ONTSTAAN VAN DE WOONCRISIS

Problemen op de woningmarkt zijn niet nieuw, maar de aard ervan verandert. Zo stonden na de wereldwijde financiële crisis van 2008 vermogensrisico's op de voorpagina's van kranten: ongeveer een op de vier eigenaren-bewoners had een hypotheek die hoger was dan de waarde van de woning (Schilder & Conijn, 2012; De Groot et al., 2014). In de daaropvolgende jaren kregen de toenemende betaalrisico's onder de huurders van corporatiewoningen aandacht (PBL, 2020). De laatste tijd wordt duidelijk dat niet alleen lagere inkomensgroepen, maar ook middeninkomensgroepen moeite hebben met het vinden en betalen van een woning (Van Middelhoop & Schilder, 2017; Schilder et al., 2020). Dat is inmiddels voor zoveel mensen problematisch geworden dat dit op verschillende plekken in het land tot grote woonprotesten heeft geleid. De huidige problematiek kent verschillende oorzaken en een flinke aanloopperiode. In deze bijdrage beperken we ons tot de hoofdlijnen binnen twee typen oorzaken: verstorend overheidsingrijpen en versterkende economische factoren.

#### *Verstorend overheidsingrijpen*

Een belangrijke aanleiding voor de ontstane problematiek is het ingrijpen van de overheid op de woningmarkt. De overheid intervenueert op verschillende manieren op het functioneren van de woningmarkt. In het licht van de huidige wooncrisis zijn vooral de fiscale stimulering van het eigenwoningbezit, beperkingen in de ruimtelijke ordening, en de regulering van de huurwoningmarkt relevant. Ten aanzien van het eerste stimuleert de overheid de vraag naar koopwoningen door fis-

cale stimuli: de betaalde hypotheekrente mag met inachtneming van een beperkt eigenwoningforfait met de betaalde inkomstenbelasting verrekend worden, en de eigenaar van een woning betaalt geen belasting over het in de woning opgebouwde vermogen. Dit maakt het kopen van een woning financieel aantrekkelijk en stimuleert mensen om daar meer geld aan uit te geven dan zij onder niet-gesubsidieerde omstandigheden zouden doen (CPB & PBL, 2016; Donders et al., 2010). De Nederlandse overheid faciliteert die grotere vraag naar woningen door, vanuit internationaal perspectief, ruimhartige leennormen toe te staan: mensen kunnen zowel ten opzichte van de waarde van de woning (*loan-to-value* ratio) als ten opzichte van hun inkomen (*loan-to-income* ratio en *debt service* ratio) veel geld lenen (Hers et al., 2019; OESO, 2021). Die verhoogde vraag naar woningen stolt in belangrijke mate in hoge woningprijzen doordat het aanbod op de woningmarkt traag reageert. Deze lage prijselasticiteit van het aanbod ontstaat mede – verderop bespreken we ook economische factoren – doordat gemeenten en provincies eisen stellen aan wat waar gebouwd mag worden (Ministerie van BZK, 2017; Vermeulen & Rouwendal, 2007).

Een laatste belangrijke oorzaak voor het ontstaan van de wooncrisis hangt samen met het overheidsbeleid op de huurwoningmarkt. Door huurprijsregulering was het rendement op investeringen beperkt, en waren de private investeringen in de huursector lange tijd minimaal (Conijn & Schilder, 2011). Met de introductie van de verhuurdersheffing en de herziening van de Woningwet poogde de overheid, deels daartoe verplicht door Europese mededingingsregelgeving, de sociale huursector strenger te reguleren en de ontwikkeling van de private huursector, en daarmee het ontbrekende middensegment, te stimuleren (Vlak et al., 2017).<sup>2</sup> Sindsdien is de omvang van de private huursector toegenomen, maar blijven specifieke groepen huishoudens problemen ten aanzien van betaalbaarheid en toegankelijkheid op de woningmarkt ondervinden (Schilder et al., 2020). Ook hier geldt dat er meerdere oorzaken gelijktijdig spelen waar we hieronder verder op ingaan.

#### *Versterkende economische factoren*

Overheidsingrijpen is niet de enige oorzaak van de problemen op de woningmarkt. Recente economische ontwikkelingen dragen daar evengoed aan bij, zowel aan de vraag- als de aanbodzijde van de markt. De vraag naar koopwoningen wordt niet enkel gestimuleerd door de fiscale behandeling ervan, maar ook door de lage rente. De tot voor kort historisch lage hypotheekrente maakte dat huishoudens nog meer konden lenen dan voorheen. Daarbij kregen koopstarters voor het eerst in decennia concurrentie van particuliere beleggers die op zoek zijn naar ren-

---

2. Als we nog verder teruggaan in de tijd, dan ligt de verzelfstandiging van de woningcorporaties, halverwege jaren negentig van de vorige eeuw, hieraan ten grondslag.

dement op hun vermogen (Conijn et al., 2019). Bovendien is sprake van een stevig woningtekort (Groenemeijer et al., 2021). Binnen deze context zijn huizenkopers steeds meer gaan bieden op woningen, waarbij voor het eerst in decennia gemiddeld stevig meer dan de vraagprijs wordt geboden (NVM, 2022).

Ook geldt, zoals eerder aangegeven, dat specifieke groepen huishoudens in deze omstandigheden geen of beperkte toegang tot de woningmarkt hebben. Aan de aanbodzijde heeft de bouwsector tijdens de vorige wooncrisis door het uitvallen van de vraag grote klappen gehad en is veel personeel verdwenen (CBS, 2016). Ondanks dat een deel van het personeel terugkeerde na het herstel van de bouwmarkt, kampt zij sindsdien met een stevig personeelstekort en blijven veel vacatures lang onvervuld (CBS, 2018; EIB, 2021). Daarnaast heeft de bouwsector te kampen gehad met leveringsproblemen van bouwmaterialen (EIB, 2022). Een laatste factor aan de aanbodzijde heeft betrekking op de ondoorzichtige, en mede daardoor slecht functionerende grondmarkt. Deze draagt, in aanvulling op het eerdergenoemde ruimtelijk ordeningsbeleid, ook bij aan een lagere prijselasticiteit van het aanbod. Gemeenten hebben door personeelstekorten problemen om hun rol in het ontwikkelproces goed in te vullen (Hendriksma, 2022; Jansen, 2018), en grondbezitters hebben niet altijd baat bij onmiddellijke ontwikkeling van hun grondposities (Buitelaar & Van Schie, 2018; Geuting et al., 2021; Van der Krabben, 2021).

De problemen op de woningmarkt zijn niet toe te schrijven aan één enkele oorzaak, maar volgen uit een samenloop van omstandigheden. Het is vooral problematisch dat specifieke groepen daar last van hebben. Waar huizenbezitters de afgelopen jaren meer moesten gaan betalen voor hun nieuwe woning, genoten zij evengoed van de gestegen woningprijzen bij de verkoop van hun eigen woning; starters en semi-starters op de woningmarkt (zoals doorstromers vanuit de huursector) hebben dat voordeel niet. Deze groepen huishoudens hebben bovendien steeds vaker tijdelijke arbeidscontracten, waardoor het verkrijgen van een hypotheek voor hen moeilijker is. Overigens kent de verhitte woningmarkt ook risico's voor mensen die geen koopwoning hebben. Door de sterke verwevenheid van de woningmarkt met de economie kan een eventuele wooncrisis, net als eerder tussen 2008 en 2013, eenieder, en dus ook niet-kopers, raken (OESO, 2022; Sleijpen, 2022). Uit de schets over het ontstaan van de wooncrisis ontstaat een beeld van interactie tussen beleid en externe sociaaleconomische omstandigheden.

*Wetenschappelijke aandacht voor het woondossier: de bestuurskunde afwezig en gemist?*

Onderzoeksmatig wordt het Nederlandse woondomein sterk gedomineerd door economische, in het bijzonder welvaartseconomische kennis (Elsinga, 2011, p. 5). Het meest nadrukkelijk aanwezig zijn organisaties op de *science-policy interface* zoals het CPB en DNB, maar ook toegepast-economische vakgroepen op universi-

teiten zoals ruimtelijke economie aan de VU of *Real Estate vakgroepen* aan de UvA, UM en Tilburg University spelen een belangrijke rol. De bestuurskunde lijkt in de afgelopen decennia maar zeer beperkt betrokken te zijn geweest. Daarop zijn natuurlijk uitzonderingen, alhoewel die vaak alweer enige tijd achter ons liggen (o.a. Klijn, 1996; Helderma, 2007; Van Montfort et al., 2014). En uiteraard zijn er wetenschappers die niet direct binnen de vakgemeenschap van de bestuurskunde te plaatsen zijn, maar zich wel bedienen van bestuurskundige theorieën en inzichten (o.a. Gruis, 2008; Verheul & Hobma, 2022).

Wij denken dat bestuurskundige kennis in het verleden op twee punten nuttig was geweest en in de toekomst relevant en bruikbaar zou kunnen zijn voor het woondomein. Uiteraard mits voorhanden én benut. Met andere woorden, het vraagt hier zowel bereidheid aan de kant van de verzender (de bestuurskunde) als de ontvanger (de makers van het woonbeleid). Het eerste punt betreft aandacht voor (alternatieve) normatieve theorieën voor een rechtvaardig woonbeleid. Het tweede punt gaat over de ontwikkeling en de inbreng van ‘instrumentele’, vooral uitvoeringsgerichte kennis van het woondomein. Beide bespreken we hieronder.

#### *De behoefte aan normatieve theorieën over een rechtvaardig woonbeleid*

Dit eerste gemis lijkt vooral aan de bestuurskunde zelf te liggen. Het ontbreekt aan op het woondomein toegepaste kennis over politieke theorieën en kennis van verschillende waardeoriëntaties. De dominantie van (welvaarts)economisch woononderzoek zorgt voor een beperkte blik op rechtvaardigheid. Het hanteert een utilitaristisch perspectief erop, dat wil in de woorden van Jeremy Bentham (1789) zeggen: *‘It is the greatest happiness of the greatest number that is the measure of right and wrong.’* De economische welvaartstheorie gaat over ‘de optimale bevrediging van individuele en maatschappelijke behoeften door middel van schaarse, alternatief aanwendbare middelen’ (Kruijt, 1975, p. 5). Behoeftbevrediging wordt doorgaans opgevat als de betalingsbereidheid – afgemeten aan de hand van prijzen – van individuen voor goederen en diensten. In de welvaartstheorie wordt individuele betalingsbereidheid opgeteld om de maatschappelijke betalingsbereidheid te bepalen. Soms wordt de optimale welvaart niet bereikt, er is dan sprake van marktfalen en/of overheidsfalen.

Kijkend naar de woningmarkt constateert het CPB vaak overheidsfalen. In 2008 becijfert het dat de huurtoeslag en de huurprijsregulering gezamenlijk tot een jaarlijks welvaartsverlies van ruim 2,5 miljard leiden (Romijn & Besseling, 2008). In de CPB-modellen leidt huurbegrenzing en huurtoeslag namelijk tot overconsumptie – er is sprake van een expliciete respectievelijk een impliciete subsidie – en daarmee tot welvaartsverliezen. Daarbij wordt uitgegaan van een beperkt (utilitaristisch) welvaartsbegrip, waarin andere waarden zoals de betaalbaarheid en de toegankelijkheid van het wonen weinig aandacht krijgen (Allers & Conijn, 2021). Een

utilitaristische blik op rechtvaardigheid zou eigenlijk aangevuld en geconfronteerd moeten worden met bijvoorbeeld een egalitairistisch, sufficiëntaristisch en liberaal perspectief (zie ook Buitelaar, 2020).

De bestuurskunde – hetzelfde geldt voor andere disciplines – is niet in staat gebleken om de broodnodige alternatieve perspectieven op een rechtvaardig woonbeleid aan te reiken. Deze academische discipline is hoofdzakelijk (uiteraard niet uitsluitend) gericht op het produceren van kennis die aansluit bij de bestaande beleidspraktijk (Van Putten, Dorren & Trommel, 2020). Er is structureel minder aandacht voor het gaandeweg heroverwegen en bekritisieren van de normen en waarden die daaraan ten grondslag liggen (Van Putten et al., 2020). Het gebrek aan reflexiviteit wordt door veel bestuurskundigen als een tekortkoming gezien (Schillemans, 2017; Van der Steen, 2016; Van Ostaijen, 2016; Van Putten, Dorren & Trommel, 2020). Bestuurskundigen moeten ‘niet alleen leren binnen de bestaande kaders, maar ook reflecteren op diezelfde kaders, juist in de maatschappelijke arena’ (Van der Steen, 2016, p. 86).

De beperkte aandacht voor reflexiviteit is terug te voeren op het door Woodrow Wilson gemaakte analytisch onderscheid tussen politiek (*politics*) en bestuur (*administration*). Volgens hem gaat politiek vooraf aan bestuur; bestuur is de uitvoering van door politici genomen besluiten. In lijn daarmee is de bestuurskunde zich meer gaan richten op activiteiten die meer neutraal en apolitek werden geacht. Dit in weerwil van bestuurskundigen die wezen op de hybridisering van de politiek-bestuurlijke dichotomie (Van Ostaijen, 2016). In de praktijk is sprake van verbetering van de politiek en politisering van het bestuur. Toch wordt de zogenoemde *neutrality thesis* tot op de dag van vandaag herbevestigd en is van een normatieve bestuurskunde maar beperkt sprake. Door haar ambitie om als zelfstandige discipline, met eigen theorievorming geïnstitutionaliseerd te raken, is de bestuurskunde de connectie met de politieke filosofie, en aandacht voor vraagstukken van rechtvaardigheid, goeddeels uit het zicht geraakt.

#### *De behoefte aan instrumentele kennis van het woondomein*

Economische studies zorgen voor inzichtelijke analyses over wat in welvaartseconomische zin de problemen op de woningmarkt zijn, en welke oplossingen die problemen kunnen verminderen. Maar daar stoppen die studies vaak ook. Hoe die oplossingen te instrumenteren en te implementeren blijft onderbelicht. Dit was bijvoorbeeld een van de kritieken op een studie van het CPB uit 2010 naar de positie van woningcorporaties (Koning & Van Leuvensteijn, 2010). In deze studie constateert het CPB dat het corporatiesstelsel en de wijze waarop corporaties daarbinnen opereerden tot welvaartsverlies leiden, met name doordat ze noch door de tucht van de markt noch door de overheid worden gedwongen tot efficiënt handelen. Daarvoor werden drie oplossingsrichtingen geformuleerd: 1) versterking van het

overheidstoezicht, 2) inkomensbeleid (huurprijsvaststelling en inkomenstoets) naar het Rijk, of 3) corporaties treden uit het stelsel. Hoe de verschillende opties er precies uit zouden moeten zien en hoe een en ander geïmplementeerd zou moeten worden, werd niet veel verder uitgewerkt. Omtrent het derde voorstel verzuchtte een corporatiedirecteur: 'Het addertje onder het gras is dat ook het CPB niet precies aangeeft hoe uittreding zou moeten. Voor de overdraagbaarheid van vermogen van corporatie naar de stichting is geen juridische onderbouwing.'<sup>3</sup> Dit type onderzoek 'abstraheert van essentiële institutionele aspecten van de woningmarkt' (Allers & Conijn, 2021, p. 9).

Aangezien in de bestuurskunde inzichten uit verschillende wetenschappen, waaronder de economie, sociologie, politieke wetenschappen en rechtswetenschappen, gecombineerd worden tot instrumentele kennis (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007), lijkt zij bij uitstek geschikt economische analyses te complementeren (en zeker niet te vervangen). Toch is dat in het woondossier de afgelopen jaren nauwelijks gebeurd. Dit lijkt het gevolg van een samenloop van het uitblijven van vragen van beleidsmakers en proactieve 'aanbiedingen' van bestuurskundigen.

De relatief stevige rol van het ministerie van Financiën, waar veel economisch geschoolde ambtenaren werken, kan het uitblijven van vragen van beleidsmakers mogelijk verklaren. Voor economisch geschoolde ambtenaren ligt een keuze voor vooral welvaartseconomische kennis, en een stevige rol voor het CPB, immers wellicht voor de hand. Dit past binnen een bredere trend waarbij kwantitatieve, in het bijzondere financieel-economische kennis hoger gewaardeerd lijkt te worden dan kwalitatieve kennis (over bijvoorbeeld beleidsimplementatie). Er wordt niet voor niets gesproken over het bestaan van een *calculative turn* (Miller, 2001). Dit type kennis biedt de bestuurskunde logischerwijs niet of nauwelijks.

Het uitblijven van proactieve 'aanbiedingen' van bestuurskundigen heeft volgens sommigen te maken met de wetenschappelijke oriëntatie van de bestuurskunde. Zij wijzen op de inherente spanning tussen wetenschappelijke *rigueur* en maatschappelijke *relevantie*, waarbij eerstgenoemde een groter gewicht heeft gekregen in de doorontwikkeling van het bestuurskundige vak (Van der Steen, 2016). De veracademisering van het vakgebied zou ten koste zijn gegaan van de maatschappelijke zichtbaarheid. Toch lijkt dit ons een schijntegenstelling. Wetenschappelijke grondigheid is niet in strijd met, maar een noodzakelijke voorwaarde vóór maatschappelijk relevant onderzoek. Wij denken eerder dat er binnen de bestuurskunde sprake is van een ambitie om te komen tot contextonafhankelijke, bijvoorbeeld beleidsthema-onafhankelijke procestheorieën, bijvoorbeeld over leren, adaptiviteit, netwerkmanagement of participatie. Hierdoor moet geabstraheerd worden van het

---

3. Jan Sinke in *Binnenlands Bestuur*, 19 maart 2010.



specifieke beleidsthema en wordt het minder belangrijk om domein-specifieke kennis op te doen: ‘relatief weinig bestuurskundige onderzoekers gaan echt “naar binnen” om langdurig en intensief te observeren en participeren’ (Braun et al., 2015, p. 88). Empirische kennis van het beleidsthema is echter van belang om wezenlijk gezaghebbend te kunnen bijdragen en adviseren in een politiek-maatschappelijke arena.

Deze constatering verklaart enkel waarom bestuurskundigen weinig beleidsrelevante bijdragen aan het woondossier hebben geleverd, maar nog niet waarom wonen überhaupt weinig als object van onderzoek is gekozen. Mogelijk heeft dit te maken met het feit dat er langere tijd geen sterk gedeeld gevoel van urgentie was ten aanzien van problemen op de woningmarkt, anders dan bijvoorbeeld ten aanzien van de zorg, het klimaat, waterveiligheid en de landbouw. Het is op het moment van schrijven nog géén vijf jaar sinds er breed wordt gesproken over een ‘wooncrisis’. In 2017 zei toenmalig minister van wonen Stef Blok zelfs nog dat de woningmarkt ‘af’ was. In de volgende paragrafen gaan we dieper in op de twee mogelijke bijdragen van de bestuurskunde. We zullen concreter maken waar dat qua woonbeleid en qua sturing toe leidt.

#### NORMATIEVE THEORIEËN OVER EEN RECHTVAARDIG WOONBELEID<sup>4</sup>

De onbetaalbaarheid en ontoegankelijkheid van woningmarkten zorgt ervoor dat er steeds meer aandacht komt voor het vraagstuk van rechtvaardigheid, in zowel binnen- als buitenland (Jonkman, 2019; Dawkins, 2021; Hochstenbach, 2022). Alhoewel veel consensus bestaat over het belang van het *concept* ‘rechtvaardigheid’, bestaat er meer discussie over de invulling ervan, over de *conceptualisering* (Moroni, 2020).

Een reflexieve en normatieve bestuurskunde zou daaraan bij kunnen dragen door zich te richten op het ontwikkelen, uitwerken en toepassen van conceptualisering, binnen het woondomein, met nadruk op normatieve theorieën. Bij wijze van eerste vingeroefening verkennen we hieronder twee politieke theorieën toegepast op wonen als alternatief voor of als aanvulling op de utilitaristische welvaartstheorie: het egalitarisme en het sufficiëntarisme. Binnen de beperkte ruimte van dit hoofdstuk is die verkenning niet anders dan een ‘suggestie’ van wat een normatieve bestuurskunde zou kunnen toevoegen.

---

4. Deze paragraaf is voor een groot deel ontleend aan Buitelaar (2020).

### *Een egalitair woonbeleid*

Het egalitarisme is een economisch- en politiek-filosofische stroming die uitgaat van het principe dat hoe gelijkjer een verdeling is, hoe rechtvaardiger die is (Smith, 1994). Cruciaal daarbij is uiteraard de vraag: verdeling van wat? We richten ons hier in lijn met de maatschappelijke discussie op *materiële* (on)gelijkheid, en dus minder op kansengelijkheid en gelijke rechten. De nadruk op gelijke rechten zou beter passen bij een liberaal woonbeleid. De gelijkheid van kansen is ingewikkelder te beoordelen omdat deze van verschillende zaken afhankelijk is, niet alleen van de mate van materiële gelijkheid maar ook van (gelijke) rechten en verschillen in persoonlijke kenmerken.

Binnen de economie gaan discussies over materiële ongelijkheid doorgaans over inkomens- dan wel over vermogensongelijkheid (Piketty, 2014; Atkinson, 2015). Empirische studies tonen dat de inkomensongelijkheid in Nederland in vergelijking tot andere landen relatief klein en constant is, maar dat de vermogensongelijkheid juist relatief groot is (Rijksoverheid, 2022). Deze empirische constatering wordt in veel bijdragen aangevuld met suggesties voor maatregelen die de ongelijkheid moeten verminderen. De expliciete dan wel impliciete gedachte daarachter is dat meer materiële gelijkheid rechtvaardiger is.

Specifiek toegepast op het woondomein is een vergelijkbaar perspectief denkbaar. Het leidende principe is dan: hoe kleiner de verschillen in woonconsumptie, hoe rechtvaardiger het woonbeleid. De woonconsumptie kan zowel fysiek, in termen van de woninggrootte, als financieel, in termen van de woonlasten, worden opgevat. Beleid gericht op het 'egaliseren' van de woninggrootte kennen we in Nederland tegenwoordig nauwelijks, in tegenstelling tot de vroeg naoorlogse woningbouw. Toen werd, mede mogelijk gemaakt door nieuwe bouwtechnieken, gewerkt met de 'herhaalbare wooneenheid'. Hierdoor konden gelijke wooneenheden worden gebouwd voor uiteenlopende typen bewoners. Dit paste ook bij de gedachte van een brede sociale huursector, een die niet alleen toegankelijk is voor de laagste inkomens (Hochstenbach, 2022).

Een voorbeeld van een (gesuggereerde) beleidsmaatregel om verschillen in woonlasten te verkleinen, is het voorstel om de eigen woning naar box 3 van de inkomstenbelasting te verplaatsen. Dit zou onder andere het verschil tussen huur en koop moeten verkleinen. Er zijn kortom verschillende bestaande of denkbare beleidsmaatregelen die passen binnen en bijdragen aan het voeren van een egalitair woonbeleid.

Ook in ruimtelijke zin is een egalitair woonbeleid voorstelbaar. Het mengen van verschillende sociaaleconomische groepen, oftewel het tegengaan van segregatie, is een beleidslijn die hierbij past. Veel steden hebben nu bijvoorbeeld beleid om binnen nieuwbouwprojecten verschillende woningcategorieën te mengen en ook in bestaande wijken, zoals Rotterdam-Zuid, vindt menging plaats via het aantrekken van hogere inkomens en de bouw van koopwoningen en huurwoningen in de vrije sector. Dergelijk mengingsbeleid is evenwel niet zonder kritiek; óf het de positie van individuele wijkbewoners zélf verbetert, is twijfelachtig of op zijn minst niet gemakkelijk vast te stellen (Buitelaar, 2020).

#### *Een sufficiëntaristisch woonbeleid*

Het sufficiëntarisme uit kritiek op het egalitarisme. Nobelprijswinnaar Amartya Sen wijst erop dat weliswaar niet iedereen dezelfde levensstandaard heeft en dat dit zonder meer een bewijs is van ongelijkheid, maar dat dit in zichzelf géén bewijs is van armoede, tenzij meer bekend is over de *feitelijke* levensstandaard van die mensen (Sen 1983, p. 159). Kortom, focussen op absolute armoede acht hij belangrijker dan op relatieve armoede (materiële ongelijkheid). Het brengt Princeton professor, en misschien wel de bekendste representant van het sufficiëntarisme, Harry Frankfurt tot de volgende morele uitspraak: *'Economic inequality is not as such of particular moral importance. With respect to the distribution of economic assets, what is important from the point of view of morality is not that everyone should have the same but that each should have enough. If everyone had enough, it would be of no moral consequence whether some had more than others'* (Frankfurt, 1987, p. 21; cursief in origineel).

De cruciale vraag is dan natuurlijk: voldoende van *wat*? En wat is voldoende? John Rawls (1993) heeft het bijvoorbeeld over van toegang tot of bezit van 'sociale primaire goederen' (*social primary goods*). Het concept van primaire goederen kan ook ruimtelijk vertaald worden naar *spatial primary goods* (Moroni, 1997). Voldoende woningen van voldoende kwaliteit die betaalbaar zijn, kunnen zonder twijfel tot dergelijke ruimtelijke primaire goederen worden gerekend. Maar hoe definieer je voldoende kwaliteit en betaalbaar? De minimale (milieu hygiënische) *kwaliteit* van woningen is met de intrede van de Woningwet in 1901 wettelijk bepaald en daardoor sterk verbeterd. Het belangrijkste middel daartoe is het Bouwbesluit. Deze Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) stelt bijvoorbeeld minimumeisen aan plafondhoogtes, de aanwezigheid van buitenruimtes en minimale energieprestaties bij nieuwbouw.

In Nederland bestaat geen formele regel voor de minimale omvang, of passendheid van een woning. In de internationale volkshuisvestingsliteratuur wordt de zogenoemde woonruimtekraptefactor (*room stress factor*) gehanteerd (zie bijvoorbeeld Jonkman, 2019, pp. 163-164). Deze factor geeft aan of de woning past bij de

omvang en samenstelling van het huishouden. Een waarde onder de nul betekent dat een huishouden niet passend is. Jonkman heeft in zijn proefschrift (2019) in beeld gebracht hoe passend de huurders binnen de Amsterdamse corporatiesector wonen. Hij komt tot de conclusie dat (in 2014) bijna zeven procent van de huishoudens een woonruimtekraptfactor onder de nul heeft en dus (fysiek) niet passend woont. Via woningtoewijzing kan passendheid voor eenieder worden vormgegeven.

Over hoe *betaalbaarheid* moet worden gemeten, bestaan in de literatuur verschillende gedachten. Een veelgebruikte maat is de zogenoemde woonquote, waarmee wordt aangegeven welk deel van het inkomen opgaat aan woonlasten. Het nadeel hiervan is de relativiteit van de maat, het is een percentage. Het absolute niveau van iemands inkomen is uiteindelijk doorslaggevend voor de vraag of de woonlasten kunnen worden voldaan. Om die reden hanteert het PBL in plaats van een woonquotebenadering een zogenoemde budgetbenadering om betaalrisico's in beeld te brengen. Er wordt van uitgegaan dat huishoudens een betaalrisico lopen wanneer het besteedbare inkomen minus de woonlasten kleiner is dan het budget dat het Nibud nodig acht om een zelfstandig huishouden te kunnen voeren (De Groot et al., 2014). In Nederland geldt dit voor naar schatting ruim dertien procent van de huurders en ruim vijf procent van de kopers (in 2018).<sup>5</sup> De betaalbaarheid van wonen is niet enkel te vergroten door de woonlasten – de huren en de financieringslasten – naar beneden te brengen, maar kan ook via inkomensbeleid geschieden.

Met een focus op kwaliteit, fysieke passendheid en op betaalbaarheid richt een efficiëntaristisch woonbeleid zich op het vaststellen van een minimum, een ondergrens. Ook hiervan is een ruimtelijke variant denkbaar. Niet een egale spreiding van groepen – het tegengaan van segregatie – is hier leidend, maar een voldoende toegang tot voorzieningen voor eenieder. Concepten als de tien- of vijftien-minutenstad die steden als Utrecht en Parijs nastreven, passen binnen dit perspectief.

---

5. Zie: <https://pbl.sitearchief.nl/?subsite=balansleefomgeving#archive> (geraadpleegd 20 juli 2022).

**Tabel 1**      **Vergelijking van verschillende perspectieven op een rechtvaardig woonbeleid**

	<b>Utilitaristisch</b>	<b>Egalitaristisch</b>	<b>Sufficiëntaristisch</b>
Waarde	Welvaart/ betalingsbereidheid	Woonlasten, woninggrootte, segregatie	Betaalbaarheid, fysieke passendheid
Verdelingsprincipe	Maximaal	Gelijk	Genoeg
Voorbeeldmaten	Evenwichtsprijzen	Prijsverschillen, verschillen in woonoppervlak in m <sup>2</sup> , segregatie-index	Woonquote, betaalarisico's, ruimtestressfactor
Voorbeeldbeleid	Verminderen restricties/ marktverstoringen	Eigen woning naar box 3 IB, mengingsbeleid	Bouwbesluit, woonruimteverdeling, vijftien-minutenstad

In Tabel 1 zijn de rechtvaardigheidsperspectieven op het woonbeleid samengevat aan de hand van een aantal kenmerkende verschillen. Het kan behulpzaam zijn om de normatieve oriëntatie van woningmarktonderzoek te verbreden alsook de scope van besluitvorming.

#### INSTRUMENTELE KENNIS VAN HET WOONDOMEIN

We werpen een blik op de meer instrumentele bijdrage die vanuit de bestuurskunde aan het woondebat geleverd kan worden. We kijken dan vooral naar de bestuurskundige kennis die is opgebouwd rondom onderwerpen als netwerken, beleid en uitvoering, publiek-privaat samenwerken, *governance*, intergemeentelijke samenwerking, belangen van bewoners, participatie en coördinatie, enzovoort.

Eerder in dit hoofdstuk is al gerefereerd aan de kritiek op de beperkte instrumentering van de voornamelijk theoretische hervormingsplannen voor de woningmarkt uit de periode voor de financiële crisis. In dit deel werpen we onze blik vooruit, met een korte reflectie op twee recente beleidsontwikkelingen gericht op het beteugelen van de wooncrisis: het stimuleren van flexwonen en meer centrale regie op het woondossier.

#### *Flexwoningen*

Flexwoningen zijn 'woningen in tijdelijk neergezet of tijdelijk getransformeerd vastgoed, die doelbewust en tijdelijk als een aanvulling op de permanente woningvoorraad zijn uitgegeven: dat wil zeggen dat ze verhuurd worden onder een tijdelijk contract en dat verhuurders er rekening mee houden (toekomstige) bewoners na afloop van de exploitatietermijn te moeten herhuisvesten' (Groot et al., 2022,

p. 6). In de praktijk worden flexwoningen gerealiseerd door het tijdelijk met woonbestemming gebruiken van onderbenut vastgoed, en door het op braakliggend terrein (tijdelijk) plaatsen van verplaatsbare woningen. Een van de beleidsdoelen die de minister met flexwoningen beoogt te realiseren, is het snel creëren van extra woningen (Groot et al., 2022). Deze ambitie is recent verhoogd van zo'n 10.000 naar zo'n 15.000 flexwoningen per jaar. Vooralsnog worden de ambities echter niet gehaald: in 2020 waren in Nederland in totaal ruim 7.000 flexwoningen gepland (Reedijk & Luijckx, 2021). De gewenste snelle toevoeging aan de woningvoorraad zijn flexwoningen vooralsnog dus niet.

Onderzoek van het PBL toont een drietal belangrijke voetangels voor de realisatie van deze woningen. Zo is door de lage maximale huurprijs van dit type woningen niet vaak sprake van een sluitende businesscase, is er vaak beperkte ambtelijke capaciteit voor flexwoonprojecten die bovendien ten koste gaat van de capaciteit voor de reguliere woningbouw, en duurt het aanleggen van (nuts)voorzieningen vaak langer dan gedacht. Het realiseren van flexwoningen is voor veel gemeenten en andere betrokken partijen (nog) geen dagelijkse praktijk, met vertraging van projecten als gevolg. Een populaire gedachte is dat, nu de eerste projecten tot wasdom zijn gekomen, en gemeenten enige ervaring hebben opgedaan met het realisatieproces, de totstandkoming van nieuwe projecten sneller zal gaan (zie bijv. Dignum et al., 2021). Of dat daadwerkelijk het geval zal zijn, is de vraag. Veel van het leren dat hierbij heeft plaatsgevonden, is persoonsgebonden en daarmee vluchtig door verloop binnen de organisatie (Groot et al., 2022). Daarnaast kunnen bestuurders, beleidsmakers en andere betrokkenen ook bewust vertragen, bijvoorbeeld om grip te krijgen op onzekerheden (Schulz et al., 2021) of omdat er sprake is van andere inzichten of belangen (Dankert, 2011; Wolf & Van Dooren 2017). Bovendien ontbreekt het vooralsnog aan kennis op het gebied van het versnellen van uitvoeringsprocessen, mede doordat de bestuurskunde zich meer richt op het beschrijven van de complexiteit van de huidige beleidspraktijk dan op de veranderingen en stuurbaarheid daarvan (Braun et al., 2015; Ostaijen, 2016; Schillemans, 2017).

Ook stuiten gemeenten en investeerders bij veel flex-woonprojecten op weerstand. Die weerstand komt in eerste instantie vaak uit de buurt waar de woningen worden gepland. Bewoners zien op tegen de komst van flexwoningen, vaak vanwege slechte publiciteit rond projecten uit het verleden. Het creëren van draagvlak voor flexwoningen onder buurtbewoners kost veel moeite en veel tijd. Behoorlijk wat projecten zijn nooit tot uitvoering gekomen vanwege de weerstand vanuit de buurt. Weerstand bestaat echter niet alleen bij buurtbewoners, maar soms ook binnen het gemeentelijke bestuur (Wolf & Van Dooren, 2017). Bestuurskundige kennis over legitimiteit, de complexe relatie tussen beleid en uitvoering, draagvlakverwerving, NIMBY-kwesties, participatieve democratie, en zo verder, kan hier behulpzaam zijn.

*Meer regie*

Sinds enige tijd klinkt een steeds luider wordende roep om meer regie van de rijksoverheid op het gebied van de ruimtelijke ordening. Velen, waaronder experts en politici, menen dat door gebrek aan centrale regie veel ruimtelijk beleid verkokerd is geraakt en de samenhang tussen beleidsdossiers uit het oog is verloren, met grote problemen zoals de wooncrisis als gevolg (PBL, 2021a; Rli, 2021). Wat nu precies gevraagd of verwacht wordt van de rijksoverheid wanneer opgeroepen wordt tot meer regie, blijft vaak onduidelijk. In de interviews voor de analyse van de verkiezingsprogramma's wisten politieke partijen vooral te benoemen wat ze daar niet onder verstaan (PBL, 2021b). Buitelaar & Hajer (2021) tekenen naar aanleiding van die onduidelijkheid op dat het concept 'regie' het 'duizend-dingen-doekje' in de publieke discussie dreigt te worden. Een nadrukkelijker uitwerking van wat regie in ruimtelijk beleid zou kunnen zijn, en hoe dat in de beleidsuitvoering het oplossen van de wooncrisis al dan niet zou kunnen helpen, lijkt een voor de hand liggende inbreng vanuit de bestuurskunde.

De beoogde regie op de woningmarkt begint met het publiceren van nationale prestatieafspraken voor de sociale sector vorm te krijgen (Ministerie van BZK, 2022). Hiervoor werkt de minister aan 'een nieuw volkshuisvestelijk stelsel, waarin we prestatieafspraken maken die worden vertaald naar provinciaal niveau en uiteindelijk worden gerealiseerd via lokale prestatieafspraken tussen gemeenten, huurdersorganisaties en corporaties'. Dit is een belangrijke trendbreuk met het huidige beleid, waarin de lokale actoren in gezamenlijkheid de opgave en daaruit voortvloeiende afspraken vaststellen. Het zijn nu de gemeenten die, op voorwaarde van het hebben van een gemeentelijke woonvisie, corporaties dwingende prestatieafspraken kunnen opleggen. In de praktijk blijken de partijen in het tripartite overleg elkaar goed te vinden: het aantal geschillen dat, via de adviescommissie, aan de minister wordt voorgelegd is gezien het grote aantal betrokken gemeenten, corporaties en huurdersvertegenwoordigingen erg laag (Ministerie van BZK, 2019).

In de voorgestelde nationale prestatieafspraken wordt de totale woningbouwproductie vanuit het Rijk vastgesteld, en na verdeling van de opgave over de provincies bij de lokale actoren neergelegd. Lokale actoren verliezen daarmee de vrijheid om lokale belangen naar eigen inzicht te prioriteren. Immers, corporaties beschikken over een aanzienlijk, maar zeker niet oneindig volkshuisvestelijk vermogen. Sterker: gegeven onder meer de oplopende bouwkosten en grondprijzen is de financiële ademruimte die ontstond met het afschaffen van de verhuurderheffing verdampt (Conijn et al., 2022). Door de sterke sturing vanuit het Rijk op aantallen te bouwen en te verduurzamen woningen, verdwijnen andere volkshuisvestelijke

doelen zoals betaalbaarheid en leefbaarheid mogelijk uit het zicht, ongeacht wat bewoners en bestuurders daar lokaal van vinden.

Het door de minister vaststellen van de bouw- en verduurzamingsopgaven beperkt lokale actoren niet alleen in hun beleidsvrijheid, maar stelt de sector ook voor nieuwe vragen en uitdagingen rond de samenwerking. Lokale actoren wisten elkaar in het tripartite overleg goed te vinden, maar hoe verandert dat binnen een context waarin de belangrijkste keuzes al gemaakt zijn? En hoe gaan de verschillende overheden en actoren zich tot elkaar verhouden binnen een context van bindende afspraken? Leidt dat tot moeizame gesprekken en het juridisch dichtspijkeren van overeenkomsten, of is het opgebouwde vertrouwen uit de afgelopen periode een goede basis voor de toekomst? Op dit soort thema's ontbreekt inzicht, en kunnen bestuurskundigen een belangrijke bijdrage leveren aan het publieke debat.

### *Conclusie*

In dit hoofdstuk hebben we laten zien hoe de problemen op de woningmarkt het gevolg zijn van een combinatie van economische omstandigheden en overheidsbeleid. Juist dat laatste rechtvaardigt de inbreng van verschillende soorten bestuurskundige kennis. Wij hebben aannemelijk proberen te maken dat zowel het gebruiken van bestaande bestuurskundige kennis, over bijvoorbeeld netwerken, beleid en uitvoering, samenwerken, *governance* en burgerparticipatie, als het (door)ontwikkelen van een normatieve bestuurskunde, gericht op 'publieke waarden', een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan het aanpakken van het woningvraagstuk. Maar ook andersom geredeneerd: het woondomein biedt veel mogelijkheden voor bestuurskundigen voor zowel disseminatie van kennis als theorieontwikkeling.

Bestuurskundigen waren de afgelopen decennia maar beperkt zichtbaar in het woondossier. Dat is deels te wijten aan het uitblijven van vragen uit beleid en deels door een bestuurskundige discipline die onvoldoende relevante kennis voor het woondossier produceert. Diepgaande dossier-specifieke kennis, en een (hernieuwde) verbinding met zowel politieke theorievorming als slimme sturing zou de relevantie van de bestuurskunde voor het woondomein kunnen vergroten.

Zo'n verandering gaat uiteraard niet vanzelf en hooguit traag. Het vereist onder andere namelijk erkenning en ontwikkeling van de door ons geïdentificeerde benodigde kennis binnen de discipline. En dat hangt weer af van belonings- en erkenningsstructuren binnen het academische 'bedrijf'. Wanneer die met elkaar in lijn worden gebracht, kan de bestuurskunde in de komende decennia betekenisvol zijn voor het zó belangrijke woondossier: een woning die betaalbaar is, is immers een



eerste levensbehoefte. De bestuurskunde heeft in potentie alles in zich om in de komende vijftig jaar een belangrijke bijdrage te leveren aan de kennisbasis van het woonbeleid.

#### REFERENTIES

- Allers, M.A., & Conijn, J.B.S. (2021). *Analyse van het woningmarktmodel van het Centraal Planbureau*. Groningen/Utrecht: COELO/Finance Ideas.
- Atkinson, A.B. (2015). *Inequality – What can be done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bentham, J. (1789, herdruk 2007). *An introduction to the principles of morals and legislation* (Dover ed.). Mineola, N.Y.: Dover Publications.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., & Van Twist, M.J.W. (2007). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Braun, C., Fenger, M., 't Hart, P., Van der Veer, J., & Verheij, T. (2015). 'Quo vadis, Nederlandse bestuurskunde?'. *Bestuurskunde*, 24(4), 82-92.
- Buitelaar, E. (2020). *Maximaal, gelijk, voldoende, vrij. Vier perspectieven op de rechtvaardige stad*. Haarlem: Trancity x Valiz.
- Buitelaar, E., & Hajer, M. (2021). Volg 't klimaat en richt Nederland laag voor laag in. *NRC Handelsblad*, 18 januari 2021.
- Buitelaar, E., & Van Schie, M. (2018). Bouwen niet verboden. *Ruimte + Wonen*, 22 juli 2018, [www.ruimteenwonen.nl/bouwen-niet-verboden](http://www.ruimteenwonen.nl/bouwen-niet-verboden).
- CBS (2016). *Het lot van de verdwenen bouwvakkers*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, [www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/22/het-lot-van-de-verdwenen-bouwvakkers](http://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/22/het-lot-van-de-verdwenen-bouwvakkers).
- CBS (2018). *Keert de verdwenen bouwvakker terug?* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Conijn, J., Dioncre, J., & Van Son, M. (2022). *Afschaffen verhuurderheffing onvoldoende voor opgaven sector*. Utrecht: Finance Ideas.
- Conijn, J., & Schilder, F. (2011). How housing associations lose their value: the value gap in the Netherlands. *Property Management*, 29(1), 103-119.
- Conijn, J., Schilder, F., & Meertens, V. (2019). *Buy-to-let verdringt de koopstarter van de woningmarkt*. ASRE Research paper 2019-03. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- CPB & PBL (2016). *Kansrijk woonbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
- De Groot, C., Schilder, F., Daalhuizen, F., & Verwest, F. (2014). *Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten. Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Dankert, R. (2011). *Balanceren tussen uitvoering en bewuste afwijking van beleid: de implementatie van strategisch voorraadbeleid door woningcorporaties*. Proefschrift. Delft: Technische Universiteit Delft.
- Dawkins, C.J. (2021). *Just housing. The moral foundations of American housing policy*. Cambridge (MA): The MIT Press.
- Dignum, M., Van der Kooij, P., Kunseler, E., Van Schie, M., Schilder, F., & Van der Staak, M. (2021). *Warmtetransitie in de praktijk: leren van ervaringen bij het aardgasvrij maken van wijken*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Donders, J., Van Dijk, M., & Romijn, G. (2010). *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- EIB (2021). *Monitor bouwketen najaar 2021*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.
- EIB (2022). *Bouw in beeld 2020-2021*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.
- Elsinga (2011). *Is de volkshuisvesting uitgewoond?* Intreerede. Delft: TU Delft.
- Frankfurt, H. (1987). Equality as a moral ideal. *Ethics* 98(1), 21-43.

- Geuting, E., Ham, M., & De Leve, E. (2021). *Ongebruikte grondposities: onderzoek naar de benutting van braakliggende terreinen*, in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Arnhem: Stec.
- Groenemeijer, L., Gopal, K., Stuart-Fox, M., Van Leeuwen, G., & Omtzigt, D. (2021). *Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt: prognose en scenario's 2021-2035*. Delft: Abf Research.
- Groot, J., Van der Staak, M., Daalhuizen, F., & Schilder, F. (2022). *Flexwoningen als aanvulling op het woningaanbod. Een verkenning van de kansen en obstakels bij het realisatieproces*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Gruis, V. (2008). Organisational archetypes for Dutch housing associations. *Environment and Planning C*, 26(6), 1077-1092.
- Helderman, J.-K. (2007). *Bringing the market back in? Institutional complementarity and hierarchy in Dutch housing and health care*. Rotterdam: EUR.
- Hendriksma, M. (2022). Nijpend tekort aan personeel nekt bouwplannen. *Binnenlands Bestuur*, 18 mei 2022, [www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nijpend-personeelsgebrek-nekt-bouwplannen](http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nijpend-personeelsgebrek-nekt-bouwplannen).
- Hers, J., Hof, B., Rougoor, W., Van Benthem, M., Smits, T., Witteman, J., & Verheuveld, N. (2019). *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Hochstenbach, C. (2022). *Uitgewoond. Waarom het hoog tijd is voor een nieuwe woonpolitiek*. Amsterdam: Das Mag Uitgeverij.
- Jansen, Y. (2018). Bouwkundigen zijn vrijwel op, *Binnenlands Bestuur*, 31 augustus 2018, [www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/planuitval-dreigt-door-personeelstekort-0](http://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/planuitval-dreigt-door-personeelstekort-0).
- Jonkman, A. (2019). *Distributive justice of housing in Amsterdam*. Amsterdam: UvA.
- Klijn, E.-H. (1996). *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Delft: Eburon.
- Koning, P., & Van Leuvensteijn, M. (2010). *De woningcorporaties uit de verdwijndriehoek*. Den Haag: CPB.
- Kruijt, B. (1975). *Stedelijk verval en ruimtelijke economie*. Inaugurele rede. Deventer: Kluwer.
- Middelkoop, M., & Schilder, F. (2017). *Middeninkomens op de woningmarkt: ruimte op een krap speelveld*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Miller, P. (2001). Governing by numbers: why calculative practices matter. *Social Research*, 68(2), 379-396.
- Ministerie van BZK (2017). *Staat van de Woningmarkt*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van BZK (2019). *Reflectie geschilcommissie prestatieafspraken Woningwet*. Brief 2019-0000342295. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van BZK (2022). *Nationale prestatieafspraken*. Bijlage bij Kamerbrief 2022-0000346042, dd. 30 juni 2022. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Moroni, S. (1997). *Etica e territorio*. Milan: FrancoAngeli.
- Moroni, S. (2020). The just city. Three background issues: Institutional justice and spatial justice, social justice and distributive justice, concept of justice and conceptions of justice. *Planning Theory* 19(3), 251-267.
- NVM (2022). *Analyse woningmarkt, 1e kwartaal 2022*. Nieuwegein: NVM.
- OESO (2021). *OECD Economic Surveys Netherlands*, June 2021 overview. Parijs: OESO.
- PBL (2020). *Betaalrisico's wonen – indicator Balans van de Leefomgeving 2020*, <https://pbl.sitarc.huis.nl/?subsite=balansleefomgeving#archive>.
- PBL (2021a). *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2021b). *Analyse leefomgevingseffecten verkiezingsprogramma's 2021-2025*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rawls, J. (1993). *Political liberalism*. New York, NY: Columbia University Press.

- Reedijk, W., & Luijkx, T. (2020). *De productie van verplaatsbare- en andere flexwoningen in Nederland*. Weesp: Watkostdebouwvaneenhuurwoning & Expertisecentrum Flexwonen.
- Rijksoverheid (2022). *Licht uit, spot aan: de vermogensverdeling*. Den Haag: IBO.
- Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2021). *Geef richting, maak ruimte!*, Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
- Romijn, G., & Besseling, P. (2008). *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*. Den Haag: CPB.
- Schilder, F., & Conijn, J. (2012). *Restschuld en het functioneren van de koopwoningmarkt*. ASRE Researchpaper 2013-02. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Schilder, F., Daalhuizen, F., Groot, J., Lennartz, C., & Van der Staak, M. (2020). *Wonen en gevoels van onbehagen? Een verkenning naar de relatie tussen onzekerheid, controle en het Nederlandse woonbeleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Schillemans, T. (2017). Staat van de bestuurskundes: Uitdagingen en kansen op vier belangrijke velden. In P.M. Karré, T. Schillemans, M. van der Steen, & Z. van der Wal (Red.), *Toekomst van de bestuurskunde* (pp. 129-143). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Schulz, M., Ophoff, P., Van der Wilt, A., Van Twist, M., & Chin-a-Fat, N. (2021). *Omgaan met onvoorspelbaarheid: een bestuurskundige reflectie op gemeentelijke post-Covid-19 herstelplannen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Sen, A. (1983). Poor, relatively speaking. *Oxford Economic Papers* 35(2), 153-169.
- Sleijpen, O. (2022). *De woningmarkt: een financieel stabiliteitsrisico*. Presentatie Shared Value conferentie 5 april 2022. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- Smith, D.M. (1994). *Geography and social justice*. Oxford: Blackwell.
- Van der Steen, M. (2016). 'Wat hebben wij aan u?' *Bestuurskunde*, 25(1), 78-89.
- Van Montfort, C., Schulz, M., Metze, T., Van de Wijdeven, T., Brandsen, T., Helderma, J.K., & Frankowski, A. (2014). *Voorbij de waan van de dag: Over mogelijke toekomst voor de sociale huisvesting in Nederland*. Tilburg: Tilburg University.
- Van der Krabben, E. (2021). *De werking van de grondmarkt: gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt*. In opdracht van Autoriteit Consument en Markt, [www.acm.nl/sites/default/files/documents/de-werking-van-de-grondmarkt.pdf](http://www.acm.nl/sites/default/files/documents/de-werking-van-de-grondmarkt.pdf).
- Van der Putten, R., Dorren, L., & Trommel, W. (2020). Kritische bestuurskunde. Naar een reflexief perspectief op bestuur en beleid. *Bestuurskunde*, 29(1), 3-9.
- Van Ostaijen, M. (2016). De wil van Wilson. Onder bestuurskundigen: een reflectie op de zelfreflectie en een pleidooi voor bestuurskunde als politieke wetenschap. *Bestuurskunde*, 25(4), 94-104.
- Verheul, W.J., & Hobma, F. (2022). Institutionele ruimte voor wonen: de wooncrisis en achterliggende systeemkwesties op de agenda. *Bestuurskunde*, 31(1), 1-16.
- Vermeulen, W., & Rouwendal, J. (2007). Housing supply and land use regulation in the Netherlands. *Tinbergen Institute Discussion Papers* 07-058/3. Amsterdam: Tinbergen Institute.
- Vlak, A., Van Middelkoop, M., Schilder, F., & Eskinasi, M. (2017). *Perspectieven voor het middensegment van de huurwoningmarkt: verkenning van maatregelen ter bevordering van het aanbod*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Wolf, E., & Van Dooren, W. (2017). *De waarde van weerstand: wat Oosterweel ons leert over besluitvorming*. Kalmthout: Pelckmans uitgeverij nv.

## SUMMARY

The field of Public Administration (PA) has proven itself. Through teaching and research programmes, academic networks, international associations, publications, conferences and awards, administrative sciences and public sector practices have been strengthened. The reach of PA scholars has widened. PA's focus on government has been supplemented by a focus on social services, public-private partnerships, co-production of policy and services and public value creation. Moreover, PA scholars invest in generating societal impact.

This book moves beyond these efforts. The authors uncover a need for a more society-oriented or 'societal' public administration that more explicitly focuses on analysing and tackling societal issues. This is more than generating societal impact. It calls for connections with other academic disciplines and societal fields, in which tackling complex or wicked issues is taking place. Think of climate adaptation, sustainable agriculture, energy transition, migration, housing, equal opportunities, organized crime, sustainable care, and digitization.

Each of the chapters in this book focuses on one pressing societal issue. Author teams, with leading authors such as Paul 't Hart, Jet Bussemaker, Edith Hooge, Mark Bovens, Halleh Ghorashi, Pieter Tops and Martijn van der Steen explore whether and how PA contributes to tackling, if not solving that issue. How can we understand the issue from a PA perspective? How does governance take place? What PA theories and concepts are relevant? Has PA contributed actively? How can PA improve its value and better respond to the issue?

In the introductory and concluding chapters, the editors discuss the emergence of Societal Public Administration (SPA) and draw conclusions. They show that the discipline is rather silent, hardly visible and passive when it comes to many kinds of societal issues. PA plays too safe and can become more exciting. This has implications for the skills and repertoires of what the editors call 'connective PA scholars' and 'connective PA practitioners'.

This book is part of the 50th anniversary of the Dutch Association for Public Administration (Vereniging voor Bestuurskunde) in 2023.