

EEN RECHTVAARDIGE WONINGMARKT, VOLGENS DE ECONOOM

*Yrla van de Ven, Joep Schoenmakers & Vinzenz Ziesemer**

De kranten staan vol met berichten over de wooncrisis en beleids-makers en economen zijn naarstig op zoek naar oplossingen. Maar er is helaas geen ‘gouden’ oplossing die iedereen beter af maakt, daarvoor zijn er te veel tegengestelde belangen. Het is daarom onmogelijk om de wooncrisis op te lossen zonder na te denken over wat we rechtvaardig vinden. Is het bijvoorbeeld rechtvaardig dat eigenwoningbezitters veel beter af zijn dan huurders? En hoe rechtvaardig is het dat wonen in de stad voor sommigen onbereikbaar is geworden? Kortom, rechtvaardigheid verdient een prominentere rol in het debat over de woningmarkt.

Inleiding

‘Huizen voor mensen, niet voor winst’, zo riepen duizenden jongeren vorige zomer tijdens de Woonopstand in Rotterdam. De jongeren riepen de overheid op om meer te doen tegen het gebrek aan betaalbare

* Yrla van de Ven is redacteur van *Economisch-Statistische Berichten* (ESB) en fellow bij het Instituut voor Publieke Economie. Joep Schoenmakers is masterstudent en stagiair bij het Instituut voor Publieke Economie. Vinzenz Ziesemer is directeur van het Instituut voor Publieke Economie.

woonruimte en om de excessieve winsten op de woningmarkt aan banden te leggen. De woningmarkt moest volgens de deelnemers plaatsmaken voor volkshuisvesting. Yrla was ook bij het protest en vroeg zich af: Staan de woningmarkt en volkshuisvesting inderdaad recht tegenover elkaar? En denken wij als economen wel genoeg na over wat rechtvaardig zou zijn? In dit essay nemen wij, drie economen, daarom ons eigen denken over rechtvaardigheid onder de loep.

Economen zijn vaak bepleiters van marktwerking, en gebruiken de term woningmarkt vaker dan de term volkshuisvesting. We spreken van een woningmarkt omdat er sprake is van vraag naar en aanbod van woonruimte. Het is geen vrije markt, want het aanbod van nieuwe woningen wordt beperkt door omgevingsregels en lokale wensen. Daarom is, vooral in de Randstad, de vraag groter dan het aanbod. Dat zorgt voor stijgende prijzen, wat het voor mensen met een lager of middeninkomen steeds moeilijker maakt om betaalbare woonruimte te vinden. Is dat rechtvaardig? Is het efficiënt? Wat is de rol van de overheid in dit vraagstuk?

Verschillende vormen van rechtvaardigheid

Rechtvaardigheid heeft niet slechts een enkele definitie. Sterker nog, het denken over rechtvaardigheid verandert met de tijd. Laten we ter illustratie eens teruggaan naar de begintijd van de Europese wijsbegeerte. Aristoteles deelde rechtvaardigheid onder in een algemene en een specifieke rechtvaardigheid (Beever 2013). Algemeen rechtvaardig is de persoon die rechtvaardigheid tot deugd heeft gemaakt: heeft hij of zij een rechtvaardige inborst? Deze algemene rechtvaardigheid uit zich ook in naleving van de wet.

Het denken in deugden, over de inborst van een mens, voelt tegenwoordig wat ouderwets. We zijn nu veel meer gericht op de rechtvaardigheid van handelingen of uitkomsten in plaats van het karakter van personen of instanties. Dit komt tot uiting in wat Aristoteles specifieke rechtvaardigheid noemde. Het kan namelijk voorkomen dat

de handelingen van een algemeen rechtvaardig mens toch onrechtvaardig zijn. Aristoteles onderscheidde daarbij twee vormen van specifieke rechtvaardigheid: de correctieve en de distributieve rechtvaardigheid.

De correctieve rechtvaardigheid ziet op de onderlinge transacties tussen twee mensen. Rechtvaardig is dat ieder zoveel neemt als hem toekomt, waarbij mensen hun eigen hebzucht corrigeren en geen overwinsten maken. Deze correctieve rechtvaardigheid was historisch gezien erg belangrijk, maar in de Verlichting en secularisering verschoof de nadruk naar distributieve rechtvaardigheid (Beever 2013).

De distributieve rechtvaardigheid is waar de meeste mensen tegenwoordig aan denken bij rechtvaardigheid. Het gaat dan om de uitkomst van transacties of handelingen vanuit een maatschappelijk perspectief. Zijn bijvoorbeeld de goederen en het inkomen in een maatschappij wel evenredig verdeeld?

Rechtvaardigheid in het beleidsdebat

De twee vormen van specifieke rechtvaardigheid brengen ons bij de woningmarkt. Want hier is de correctieve rechtvaardigheid nog niet helemaal vergeten. Denk aan de term ‘huisjesmelker’, die wordt gebruikt om verhuurders van woningen op hun gedrag aan te spreken. Het gaat dan om rechtvaardigheid: het mag dan in een markteconomie toegestaan zijn om voor de maximale huurprijs te gaan tegen minimale onderhoudskosten, toch wordt de verhuurder aangesproken op zijn verantwoordelijkheid. De verhuurder heeft een menselijke relatie met de huurder en moet zorg dragen voor goede leefomstandigheden.

Correctieve rechtvaardigheid heeft echter geen centrale plek in het beleidsdebat over de woningmarkt. Dat debat vindt vaak plaats binnen de kaders van economisch denken. Economisch denken laat

minder ruimte voor correctieve rechtvaardigheid. Niet omdat economen daartegen zouden zijn, maar veeleer omdat het handelen van de mens door economen wordt bestudeerd en gemodelleerd zoals het wordt waargenomen. De insteek is positief in plaats van normatief. Gedragen verhuurders zich egoïstisch? Dan accepteert de beleids-econoom dat. Zelfs respect voor de wet kan worden bestudeerd als een kwestie van voorkeuren en prikkels.

Distributieve rechtvaardigheid speelt wel een rol in het economisch denken. Klassieke economische theorie legt bijvoorbeeld een sterke nadruk op *Pareto-inefficiëntie*. *Pareto-inefficiënt* wil zeggen: de huidige situatie kan zodanig worden verbeterd dat iedereen beter af zou zijn. De wereld voor iedereen beter maken klinkt natuurlijk goed. Toch kan zelfs dit voorzichtige streven botsen met rechtvaardigheidsgevoelens. Neem het volgende fictieve voorbeeld: uit onderzoek blijkt dat mensen die langer zijn dan twee meter harder gaan werken als ze een speciaal lager belastingtarief krijgen. Zoveel harder dat de belastingopbrengsten er zelfs op vooruitgaan. Dus besluit de overheid een speciaal laag tarief in te voeren voor lange mensen. De lange mensen gaan er in inkomen op vooruit en de extra belastingopbrengsten worden verdeeld onder de rest. Iedereen is nu beter af. Maar gelijke mensen worden zo ongelijk behandeld, en dat vindt niet iedereen rechtvaardig. Er zijn dus zeker kanttekeningen te plaatsen bij Pareto-efficiëntie als criterium van rechtvaardigheid.

Toch is de discussie nog relatief simpel als er een Paretoverbetering mogelijk is. Maar op de woningmarkt zijn er bijna geen beleidsmaatregelen te bedenken die alleen maar winnaars hebben. En dus moet de overheid altijd afwegingen maken tussen groepen, tussen winnaars en verliezers.

Economen maken die afweging niet graag, want dat is aan de politiek. Vaak nemen we het *welfarism* als uitgangspunt. Die Engelstalige term wordt zelden naar het Nederlands vertaald, maar wij noemen het hier 'welvaartsdenken'. Welvaartsdenken gaat ervan uit dat de

politicus zich alleen bekommert om de welvaart van individuele burgers, die (om tot een integraal beleidsdoel te komen) moeten worden opgeteld. Daarbij kan de politicus nog wel verschillend gewicht geven aan verschillende belangen.

We weten niet precies welke gewichten politici toekennen aan verschillende groepen, zoals kopers en huurders. Dus doen wij economen vaak aannames en presenteren we verschillende opties die passen bij verschillende voorkeuren. Een van de opties is gebaseerd op het utilitarisme, waarbij we het (gemodelleerde) welzijn van individuen met gelijke gewichten optellen. Een andere optie is om alleen gewicht toe te kennen aan de persoon die het in de samenleving het slechtst heeft, wat economen hebben vernoemd naar John Rawls.

Wat beleidsmakers en economen precies als rechtvaardig beschouwen, maakt uit voor de keuzes die zij maken tussen oplossingen voor de wooncrisis. Nu blijft de visie op rechtvaardigheid vaak impliciet, wat het debat over de oplossingen belemmert. Daarom proberen wij aan de hand van twee voorbeelden duidelijk te maken welke verschillende visies op rechtvaardigheid er – naast elkaar – kunnen bestaan. Het eerste voorbeeld gaat over de verhouding tussen huurders en kopers. Het tweede voorbeeld gaat over de kansen om te wonen in de stad.

Huurders zijn slechter af dan kopers

‘De huurder is de *loser* op de woningmarkt’, zo stelde Yrla in mei 2022 in *Het Financieele Dagblad*. In de vrije sector stijgen de huren al jaren harder dan de inflatie. Samen met de stijgende energieprijzen is dat een forse aanslag op je portemonnee, zeker omdat de verhuurder nul prikkels heeft om woningen te verduurzamen. Tegelijkertijd is de gemiddelde eigenwoningbezitter de afgelopen jaren juist minder gaan betalen, vanwege de lage rente, en krijgt die via de hypotheekrenteaftrek ook nog geld toe van de overheid. Het gevolg: woning-

bezitters zien hun vermogen toenemen, huurders niet, en de kloof tussen kopers en huurders groeit.

Die toenemende kloof voelt voor jongeren onrechtvaardig. Jongeren met vermogende ouders en/of een goed verdienende partner kopen wel een huis en springen daarmee naar de goede kant van de kloof. Maar de minder vermogende jongeren, zelfs die met een goedbetaalde baan, blijven aangewezen op een dure huurwoning of de zolder van hun ouders.

Een kleine rekensom illustreert hoe groot de verschillen tussen koop en huur zijn. Yrla huurt nu voor 750 euro per maand, exclusief gas, water en licht en gemeentebelastingen. Als zij van haar ouders een ton had kunnen lenen, had ze twee jaar geleden in haar buurt, Amsterdam-Noord, een klein appartement van circa 220.000 euro gekocht. Dat appartement had ze niet met een huisgenoot hoeven delen en het had haar per maand ongeveer hetzelfde gekost als nu, 750 euro, exclusief gas, water en licht en gemeentebelastingen. Een groot deel daarvan is aflossing, een deel aan de bank en een deel aan haar ouders. Van de rente die ze moet betalen, krijgt ze van de Belastingdienst een groot deel terug.

Met dezelfde maandelijkse uitgaven zou ze als koper meteen vermogen opbouwen. Maar nog belangrijker: uitgaande van de gemiddelde huizenprijsstijging in 2020 en 2021 zou het appartement in twee jaar tijd 52.730 euro meer waard zijn geworden. Natuurlijk kunnen huizenprijzen ook zakken, zeker als de rente blijft stijgen, maar met die waardestijging plus 14.000 euro aan aflossingen zou Yrla er comfortabel bij zitten.

Joep huurt ook, maar dan van zijn ouders. Hij heeft het geluk dat zij op een goed moment een huis voor hem konden kopen. Hij woont ruimer dan Yrla, tegen veel lagere kosten. Vinzenz is zelfs nog beter uit, want hij heeft een appartement gekocht en ziet zijn vermogen elk

jaar toenemen. Vinzenz heeft daarom een betere uitgangspositie dan Joep, en Joep een betere dan Yrla.

Dat voelt voor ons alle drie onrechtvaardig, maar we hebben ook het gevoel dat Joep en Vinzenz er niets mee op zouden lossen als zij hun gunstige positie opgeven. Misschien is het dan rechtvaardiger als de overheid ingrijpt?

Momenteel kiest de overheid ervoor om twee soorten woningen te subsidiëren: koop en sociale huur (Groot, Lejour en Möhlmann, 2017). Koop met de hypotheekrenteaftrek, sociale huur met huurmaxima en de huurtoeslag. Daarmee grijpt de overheid nu al in de markt in, maar niet op een rechtvaardige manier.

Te beginnen met de hypotheekrenteaftrek. Hoewel de bedoeling van de overheid, het eigenwoningbezit stimuleren, goed is, zijn de uitkomsten onrechtvaardig. Distributief onrechtvaardig, om precies te zijn. De misgelopen belastinginkomsten moeten ergens anders worden opgehaald. En de overheid behandelt gelijke gevallen – kopers en huurders met een vergelijkbaar inkomen – ongelijk. Ook vindt er dankzij dit overheidsbeleid een herverdeling plaats van niet-vermogens naar vermogens.

Het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek en de jubelton is geen Paretoverbetering, want de huizenbezitters gaan er dan naar alle waarschijnlijkheid op achteruit. De huizenprijzen zullen dan minder snel stijgen en hun vermogen neemt minder snel toe dan zonder de beleidsverandering. De overheid moet hier dus een afweging maken, wat ons bij het welvaartsdenken brengt. Met een utilitaire blik zou de welvaart van het land kunnen worden verbeterd door minder geld van de niet-vermogens naar de vermogens te laten stromen. Bijvoorbeeld door de waardestijging van huizen te belasten in plaats van te subsidiëren en met de opbrengsten de belastingen op arbeid te verlagen. Meer rawlsiaanse politici zouden nog meer herverdelen van de rijke huizenbezitters naar de armste huurders.

Wonen in de stad

Wereldwijd wordt wonen in de stad steeds populairder. Ook in Nederland zien we dat de huizenprijzen in de steden sneller stijgen dan daarbuiten (Zuidberg, 2021). Zonder beleid en met een tekort aan woningen is het waarschijnlijk dat de steden steeds minder betaalbaar zullen worden voor de lagere en middeninkomens. Maar zolang er voldoende socialehuurwoningen zijn, is het toch mogelijk dat de schoonmaker naast de advocaat woont.

Is het rechtvaardig om als overheid de huren te reguleren en te investeren in sociale woningbouw? Verschillende visies op rechtvaardigheid leveren een verschillend antwoord op die vraag op.

De overheid lijkt impliciet al een keuze te maken voor minder huurregulering en meer marktwerking. Woningcorporaties moesten vanaf 2012 een heffing betalen voor alle woningen die zij onder de liberalisatiegrens verhuurden, voor duurdere woningen geldt die heffing niet. Mede daardoor is de rol van woningcorporaties kleiner geworden: in 2012 was 72,7% van de huurwoningen nog in handen van een woningcorporatie, in 2021 is dat gedaald naar 67,5%. De wachtlijsten voor een socialehuurwoning werden in die periode langer.

Tegelijkertijd stijgen de prijzen op de koopmarkt en de private huurmarkt. Voor de middeninkomens zonder eigen geld is een eigen woning met name in de Randstad onbereikbaar (Boelhouwer, Boumeester en Van der Drift, 2022). Maar ook huren in de grote steden wordt voor de lagere en middeninkomens steeds minder toegankelijk. In 2021 was de aanvangshuur in de vrije huursector in de gemeenten Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Amsterdam gemiddeld iets hoger dan 1200 euro (cijfers uit de CBS-huurenquête). Zo'n woning is betaalbaar voor een huishouden met een maandelijks netto-inkomen van ongeveer driemaal de huur, dus 3600 euro per maand. De gemiddelde huurwoning die momenteel vrijkomt in de grote gemeenten

is dus alleen nog beschikbaar voor huishoudens met een nettojaarinkomen van 43.200 euro, of ongeveer 72.000 euro bruto.

Feitelijk gaat het hier om twee vraagstukken. Hoe rechtvaardig is het dat families die misschien al generaties lang in de stad wonen hun huur niet meer kunnen betalen omdat de vraag naar woningen in de stad toeneemt? En, ten tweede, hoe kun je het rechtvaardigst de schaarse woningen in de stad verdelen?

Het eerste vraagstuk kan worden bekeken vanuit de verhouding tussen huurder en verhuurder, en de correctieve rechtvaardigheid. Neem een private verhuurder die al tien jaar lang een woning verhuurt in de stad, tegen socialehuurprijzen. Door de gestegen marktprijs zou de verhuurder een flinke winst kunnen maken als hij de woning voor meer geld aan iemand anders verhuurt. Of als hij de woningen zou slopen en er duurere woningen voor terug in de plaats zet. Maar is het rechtvaardig dat een verhuurder die winst neemt? Vaak is het door de inzet van oorspronkelijke bewoners dat een stad aantrekkelijker wordt. Zij krijgen vervolgens stank voor dank van de verhuurder. In de ideale wereld handelt de verhuurder wellicht 'correctief' rechtvaardig, en laat wat winst lopen.

De schaarste aan woningen brengt ons bij het tweede, distributiefrechtelijke, vraagstuk: hoe het best de stadse woonvoorraad te verdelen? Waarschijnlijk zal er altijd een schaarste aan woningen zijn. Dat betekent dat een overheid die zich actief bezighoudt met het verdelen van woningen, ook 'nee' moet verkopen. Nu doet de markt dat. In een vrije markt wint de hoogste bieder. Bij gelijke inkomens is dat degene die er het liefst wil wonen, bij ongelijke inkomens is dat degene die er het meest voor kan betalen.

Is het dan rechtvaardig dat de overheid de uitkomsten aanpast? Dat brengt ons weer bij het welvaartsdenken. Economen zien sociale huur over het algemeen als een inefficiënte manier van herverdelen. Want als de overheid het voordeel van de lagere huur direct aan mensen

zou geven in plaats van in natura, dan konden ze zelf kiezen of ze het geld aan hun woning willen uitgeven, of toch liever aan iets anders. Een Paretoverbetering dus. Daar komt nog bij dat wie in Amsterdam geboren wordt momenteel meer steun krijgt van de overheid dan wie in Delfzijl geboren wordt: de economische waarde van een betaalbaar huurhuis is in Amsterdam immers groter dan elders. Dat botst met de gangbare utilitaristische en rawlsiaanse criteria. Vanuit dit oogpunt lijkt sociale huur dus onrechtvaardig.

Maar de vraag is of deze ‘standaard’ beleidsaanbeveling standhoudt als we ook rekening houden met de sociale componenten van de stad. Het levert de maatschappij ook waarde op als verschillende bevolkingsgroepen met elkaar samenleven en als mensen met een essentieel beroep in de stad kunnen wonen. Met zulke overwegingen kan ongetwijfeld rekening worden gehouden binnen het welvaartsdenken – uiteindelijk leveren ze immers ook individueel nut op –, maar dat moet dan wel gebeuren. Simpele beleidsaanbevelingen liggen niet meer voor het oprapen.

Aan de slag

Eenvoudige oplossingen voor de problemen op de woningmarkt zijn er niet. Daarvoor zijn er te veel tegengestelde belangen (Van de Ven 2022b). Eigenwoningbezitters, grondverkopers, investeerders en beleggers – de insiders – hebben allen baat bij schaarste en stijgende prijzen. Terwijl de mensen zonder (eigen) woning – de outsiders – de nadelen ondervinden van de toenemende kloof.

Economen denken graag over efficiëntie en laten herverdelingsvragen het liefst aan de politiek. Dat is ook niet vreemd: het is een poging wetenschap van voorkeuren te scheiden. Maar, zo is onze indruk, de discussie op de woningmarkt lijkt toch vooral te gaan om rechtvaardigheid. En dat vraagt om meer dan Pareto-efficiëntie.

Om het debat te dienen moeten beleidsmakers, en ook wij economen, dus nadenken over wat we een rechtvaardige uitkomst vinden en hoe we die uitkomst kunnen bereiken. Nu blijft de visie op rechtvaardigheid vaak impliciet, wat het debat over de oplossingen belemmert.

Literatuur

- Beever, A. (2013) *Forgotten Justice – Forms of Justice in the History of Legal and Political Theory*. Oxford University Press.
- Boelhouwer, P., H. Boumeester en R. van der Drift (2022) Voor een gezonde woningmarkt zijn op korte termijn structurele hervormingen en beleidsinterventies een sine qua non. *ESB*, 107(4809s), 93-98.
- Groot, S., A. Lejour en J. Möhlmann (2017) Ongelijke verdeling subsidies verstoort woningmarkt. *esb.nu*, online statistiekbericht.
- Van de Ven, Y. (2022a) De huurder is de loser van de woningmarkt. *Het Financieele Dagblad*, 13 mei.
- Van de Ven, Y. (2022b) De woningmarkt repareert zichzelf niet. *ESB*, 107(4809s), 4-9.
- Zuidberg, J. (2021) Prijzen koopwoningen stijgen harder in de dure en meest stedelijke wijken. *ESB*, 106(4803), 504-507.

