



Uitsluiting op de hypotheekmarkt

Auteur(s):

Aalbers, M.B.

De auteur is werkzaam bij het Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment (ame) aan de Universiteit van Amsterdam.M.Aalbers@frw.uva.nl**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4400, pagina 188, 18 april 2003

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

woningmarkt

Sommige slechte buurten in de grote steden bleken in het verleden uitgesloten te zijn van hypotheekverstrekking. Zal de geschiedenis zich herhalen, nu het economisch slecht weer is?

In het verleden is het voorgekomen dat financiële instellingen buurten markeerden waar zij geen hypotheek verstrekten. Dit wordt 'redlining' genoemd en vindt plaats omdat financiële instellingen er geen vertrouwen in hebben dat mensen in dergelijke wijken hun hypotheekschuld afbetalen. Zij vermoeden of vrezen dat de vastgoedprijzen in deze wijken zullen gaan zakken. Het risico dat de koper zijn huis slechts voor een lagere prijs weer kan doorverkopen en daardoor de hypotheek niet kan aflossen, wordt te groot geacht. Doordat potentiële kopers niet of slechts zeer moeizaam een hypotheek kunnen krijgen in een wijk die op de zwarte lijst staat, kunnen de zittende bewoners hun woning steeds moeilijker verkopen. Redlining leidt dus tot vraaguitval en dat leidt tot lagere prijzen. Zodoende is sprake van een zichzelf waarmakende voorspelling: omdat financiële instellingen verwachten dat de prijzen dalen, 'redlinen' zij de buurt, waardoor de prijzen inderdaad dalen¹.

Redlining in Nederland?

Redlining kwam in Nederland aan het licht in oktober 1999, toen bleek dat verschillende Rotterdamse woonwijken waren uitgesloten van hypotheekverstrekking. In sommige andere wijken was slechts een hypotheek te krijgen onder bezwarende voorwaarden, zoals renteopslag of de financiering van slechts een deel van de koopsom. Deze 'Rotterdamse hypotheekaffaire' heeft haar wortels in het inzakken van de woningmarkt rond 1980. Dit kostte de gemeente Rotterdam miljoenen guldens omdat zij haar financiële verplichtingen aangaande de Gemeentegarantie met Rijksdeelneming - de voorloper van de Nationale Hypotheek Garantie (nhg) - moest nakomen. Rotterdam draaide op voor de hypotheeklasten die een deel van haar bewoners niet meer kon betalen. Na deze affaire besloot Rotterdam geen nieuwe gemeentegaranties meer af te geven. Het instorten van de woningmarkt rond 1980 en het stopzetten van nieuwe Gemeentegaranties leidde tot grotere voorzichtigheid bij hypotheekverstrekkers. Jarenlang was het moeilijk om een hypotheek te krijgen voor een woning op Zuid. Sommige hypotheekverstrekkers deden er geen zaken, anderen alleen boven de honderdduizend gulden en weer anderen slechts onder bezwarende voorwaarden. Alhoewel de situatie langzaam verbeterde, werden de restricties vanaf 1998 weer aangescherpt. Het werd in bepaalde buurten bijna onmogelijk een hypotheek te krijgen. Dit betrof met name buurten met een laag gemiddeld inkomen en een hoog percentage allochtonen, zoals de Millinxbuurt. De buurt had en heeft te kampen met drugsoverlast, woningspeculatie, verwaarlozing van panden en illegale kamer-verhuur.

Hele buurten getroffen

Redlining treft niet alleen huishoudens met een laag inkomen of met een niet-Nederlandse achtergrond, maar iedereen die in een geredlinede buurt een hypotheek aanvraagt of zijn huis wil verkopen. Hierdoor functioneert de onderkant van de woningmarkt gebrekkig: woningen staan langer te koop en prijzen zakken. Het verval van een buurt is aanleiding voor het redlinen, hetgeen vervolgens het verval verder versterkt. De mensen die hierdoor het hardst worden getroffen zijn niet degenen die geen hypotheek kunnen krijgen, maar zij die hun woning niet, of slechts onder ongunstige voorwaarden, kunnen verkopen.

Spanning op woningmarkt

Onder welke omstandigheden redlining voorkomt is niet precies bekend, maar uiteraard is de situatie op de huizen- en hypotheekmarkt mede bepalend. Redlining kan vóórkomen als de (lokale) woningmarkt relatief ontspannen is terwijl de (nationale) hypotheekmarkt gespannen is. Het zal eerder voorkomen op een relatief ontspannen woningmarkt, omdat in een gespannen woningmarkt het juist kan leiden tot investeringen die waardevermeerdering tot gevolg hebben. Omdat de huizen in een geredlinede buurt relatief goedkoop zijn, zijn deze dan aantrekkelijk als investeringsobject.

Rotterdam versus Amsterdam

Toen buurten in Rotterdam buurten geredlined waren, bleef Amsterdam hiervan gevrijwaard. In Rotterdam versterkten processen van drugsoverlast, verval, woningspeculatie en ontspanning op de woningmarkt elkaar. Er kan niet van onafhankelijke variabelen worden gesproken. De variabelen beïnvloeden elkaar wederzijds. Ontspanning van de woningmarkt in combinatie met drugsoverlast leidt tot

dalende prijzen. Het verval van de buurt en de dalende prijzen zijn de aanleiding voor het redlinen van de buurt waardoor het proces van 'downgrading' wordt versterkt. Waar speculatie zich in Amsterdam richtte op prijsstijgingen, vielen in Rotterdam veel panden in handen van half-illegale speculanten. Zij kochten woningen individueel of in pakketten op en molken door verhuur aan illegalen en drugsdealers en -gebruikers uit. Naast de spanning op de woningmarkt speelt ook de spanning op de hypotheekmarkt een belangrijke rol bij redlining.

Spanning op de hypotheekmarkt

Schaarste op de hypotheekmarkt leidt tot een verzwaarde risicoselectie. De hypotheekmarkt is geen perfecte markt volgens de klassieke economische beginselen². Er is sprake van asymmetrische informatie en van een onevenwichtige markt. De hypotheekmarkt is vooral aan de vragerskant, maar ook aan de aanbiederskant, niet homogeen. Bovendien gaat de veronderstelling dat het economisch marktevenwicht het optimum is, op een lager schaalniveau niet op. Voor een individuele bank is een grotere vraag naar hypotheekleningen een hoger rentepercentage gunstiger dan dat in een evenwichtssituatie. Zwakke groepen aan de vraagzijde van de markt worden hierdoor beperkt omdat zij enerzijds over de minste informatie beschikken (gebrek aan hulpbronnen) en anderzijds door (bepaalde) aanbieders worden uitgesloten. Juist zeer ontwikkelde en geïnstitutionaliseerde markten, zoals de hypotheekmarkt, blijken vragers uit te sluiten. Jaarlijks hebben hypotheekverstrekkers een bedrag dat zij aan nieuwe hypotheekleningen kunnen inschrijven. In een gespannen hypotheekmarkt kan dit bedrag op basis van de vraag naar hypotheekleningen met gemak worden gehaald. Dit leidt tot een strengere risicoselectie van de vraag. Waar de hypotheekverstrekkers eind jaren negentig de vraag naar hypotheekleningen niet aankonden en zij dus selecteerden, kampen zij sinds 2000 met een overaanbod. Daardoor blijft de anders gebruikelijke verscherpte risicoselectie uit.

De Nationale Hypotheek Garantie

De kans op redlining is dus groter naarmate de (lokale) huizenmarkt ontspant terwijl de (nationale) hypotheekmarkt gespannen is. Financiële instellingen verwachten prijsdalingen terwijl zij bij het verstrekken van hypotheekleningen strenger kunnen selecteren. De kans dat deze voorspelling zich waarmaakt, is groot. Om een zichzelf waarmakende voorspelling te doorbreken, moet de aanvankelijke definitie van de situatie - die de cirkel in beweging heeft gezet - worden verlaten. Een zichzelf waarmakende voorspelling komt alleen uit als doelbewuste institutionele controlemaatregelen ontbreken. Dergelijke maatregelen kunnen de gronden voor paniek wegnemen. Een adequate institutionele verandering kan de cirkel van de zichzelf waarmakende voorspelling doorbreken. De nhg is zo'n controlemaatregel.

Risicobeperking

De nhg is voor zowel hypotheekverstrekkers als woningbezitters een goedkope en eenvoudige methode om de financiële risico's van de hypotheek te beperken. Door de inkomensnormen wordt overkreditering voorkomen en door de lagere hypotheekrente is het lenen goedkoper. Wanneer onverhoopt de woning moet worden verkocht en de opbrengst lager is dan de nog lopende hypotheek, betaalt het Waarborgfonds Eigen Woningen (wew) de restschuld aan de hypotheekverstrekker. Door de borgstelling van de nhg is het kredietrisico voor banken afgedekt en hanteert de Nederlandse Bank een solvabiliteitsvereiste van nul procent. Dit betekent dat hypotheekverstrekkers tegenover een lening met nhg geen eigen vermogen hoeven te stellen. Omdat de nhg risico's wegneemt voor de hypotheekverstrekkers, kunnen we verwachten dat redlining in Nederland alléén kan voorkomen waar de nhg niet van toepassing is. In oktober 1999 bracht stadsdeelbestuurder Schrijver de 'Rotterdamse hypotheekaffaire' naar buiten. Dit leidde tot een versnelde toetreding van Rotterdam tot de nhg op 1 januari 2000. Uit een analyse van de Rotterdamse woningmarkt anno 2001 blijkt dat uitsluiting van hypotheekleningen op basis van de buurt niet of nauwelijks meer voorkomt. De mogelijkheid dat redlining nog steeds voorkomt in Rotterdam, kan niet worden uitgesloten. Het is goed mogelijk dat uitsluiting slechts door bepaalde banken plaatsvindt en kopers daarom bij andere banken proberen een hypotheek afsluiten (substitutie aan de vraagzijde) of doordat banken op een lager geografisch niveau redlinen. In Amsterdam is de nhg sinds 1995 van toepassing. Toch was het eind jaren negentig in enkele Amsterdamse buurten, zoals Bos en Lommer, alleen mogelijk om een hypotheek te krijgen onder bezwarende voorwaarden. Er gold een renteopslag en er kon geen hypotheek worden afgesloten over de gehele koopsom. In 2001 bleken de bezwarende voorwaarden voor Bos en Lommer en andere Amsterdamse buurten vervangen te zijn door de gebruikelijke voorwaarden. Er zijn geen aanwijzingen dat er sinds 2001 in bepaalde andere buurten hypotheekleningen werden verstrekt onder bezwarende voorwaarden.

Gedragscode

De inzet van het instrument nhg blijkt de belangrijkste factor in het terugdringen van redlining in Rotterdam. De nhg alleen is echter niet verantwoordelijk voor het feit dat redlining niet voorkomt. Hypotheekverstrekkers zouden er goed aan doen de Gedragscode Hypothecaire Financieringen (een vorm van zelfregulering) aan te scherpen. Dit voorkomt dat de schijn ontstaat dat zij bepaalde delen van de markt uitsluiten. Momenteel kunnen hypotheekverstrekkers niet worden gedwongen in geval van een geschil voor de aan deze gedragscode verbonden geschillencommissie te verschijnen. Het is aan te bevelen redlining in de gedragscode te verbieden. De gedragscode zou een motivatie bij een afwijzing verplicht moeten stellen. Indien de aanbieder selectie- en acceptatiecriteria gebruikt, dient hij bij de afwijzing inzicht in deze methodiek te verschaffen en aan te geven op grond van welke factoren tot een afwijzing besloten is. Algemene overwegingen zijn daartoe niet voldoende. De consument heeft het recht te weten welke gegevens over hem verzameld zijn en welke daarvan hebben bijgedragen tot de non-acceptatie³.

Toekomstverwachtingen

Een paar jaar geleden hebben de oeso en de Nederlandsche Bank hun zorgen geuit over de ontwikkelingen op de huizenmarkt⁴. Dalende huizenprijzen en stijgende hypotheekrente kunnen woningbezitters in grote financiële problemen brengen. Bovendien leidt de explosieve groei van de huizenprijzen tot het afsluiten van risicovolle hypotheekleningen. Van Rooij verklaarde recent nog in esb dat het vooral starters op de woningmarkt en huishoudens met een tophypotheek zijn die het grootste risico lopen - vaak vallen deze categorieën samen⁵. Uit onderzoek van het ministerie van vrom blijkt dat vooral de Verenigingen van Eigenaars van oudere meergezinswoningen niet altijd goed functioneren. Deze woningen worden vaker bewoond door huishoudens met een laag of modaal inkomen; precies de groep waarop de bevordering van het eigenwoningbezit door ondermeer de verkoop van sociale huurwoningen zich richt. De verkoop van dit soort woningen aan bijvoorbeeld starters met een tophypotheek kan een nieuwe probleemgroep creëren. Dit probleem wordt versterkt als de credit scoring systemen van banken buurten met concentraties van huishoudens met een hoog risicoprofiel uitsluit van hypotheekleningen. Als de woningmarkt instort - wat in tijden van economische recessie niet ondenkbeeldig is - lopen daarom met name buurten met veel

tophypotheek (waaronder enkele Vinex-locaties, maar ook verschillende stadswijken) een verhoogd risico te worden geredlined. Dat redlining voorkomt, geeft een genuanceerder beeld van de schijnbaar altijd winstgevendende koopwoning. De timing van de koop en de locatie van de woning blijken van doorslaggevend belang te zijn. Wie in een geredlinede buurt een woning heeft gekocht, bouwt geen vermogen op. Bovendien leiden de hoge hypotheeklasten ertoe dat verhuizen geen reële optie meer is - laat staan een andere woning kopen. Dit kan de buurten met een verhoogd risico verder naar beneden trekken en in combinatie met ontspanning op de lokale woningmarkt tot een concentratiegebieden van leegstand leiden.

Redlining tijdens recessies?

De factoren die er momenteel voor zorgen dat er in Rotterdam en Amsterdam geen redlining vóórkomt, kunnen in de toekomst veranderen waardoor redlining weer zal vóórkomen. Bij de gegeven marktverhoudingen (spanning op de woningmarkt en ontspanning op de hypotheekmarkt) en het bestaan van doelbewuste institutionele controlemaatregelen (juridisch verbod en de nhg) komt redlining niet voor. De echte problemen voor de zittende bewoners zullen zich pas voordoen als de spanning op de woningmarkt afneemt en de prijzen dalen. Bij een lokaal woningoverschot zullen woningen in wijken die op de zwarte lijst staan onverkoopt blijken, waardoor zittende bewoners gedwongen zijn in hun woning te blijven wonen, zoals in Rotterdam het geval was. Nu in veel Nederlandse regio's de koopwoningmarkt aan het ontspannen is, wordt aan één van de voorwaarden voor redlining voldaan. De hypotheekmarkt is nu echter niet gespannen en het lijkt er niet op dat de spanning het niveau van eind jaren negentig zal evenaren. Uit onderzoek blijkt dat een lichte vorm van redlining (bezwarende voorwaarden) wel vóórkomt - ondanks het bestaan van institutionele randvoorwaarden - als de gegeven marktverhoudingen minder gunstig zijn⁶. Ook blijkt dus dat zwaardere vorm van redlining voorkomt door het ontbreken van doelbewuste institutionele controlemaatregelen. De marktverhoudingen kunnen zich echter opnieuw wijzigen en als de woningmarkt instort, komt ook de nhg onder druk te staan. De nhg is dus een essentiële, maar niet per definitie voldoende voorwaarde voor het voorkómen van redlining. Het is daarom van belang in te zien dat redlining in Nederland weliswaar niet structureel blijkt te zijn, maar ook niet incidenteel. De gevolgen van redlining zijn groter dan het individueel uitsluiten van huishoudens: het gaat om de uitsluiting van hele buurten. Dit artikel is gebaseerd op: M. Aalbers, Red-lining in Nederland. Oorzaken en gevolgen van uitsluiting op de hypotheekmarkt, Aksant, Amsterdam, 2003.

1 Het begrip 'self-fulfilling prophecy' komt uit: R.K. Merton, Social theory and social structure, The Free Press, New York, 1968.

2 Zie bijvoorbeeld: R.F. Nesiba, Racial discrimination in residential lending markets: why empirical researchers always see it and economic theorists never do, Journal of Economic Issues, nr. 1, 1996, blz. 51-77.

3 P.R. Rodrigues, Anders niets? Discriminatie naar ras en nationaliteit bij consumententransacties, Koninklijke Vermande, Lelystad, 1997.

4 Bijvoorbeeld: DNB, Het bancaire hypotheek-bedrijf onder de loep, Amsterdam, 2000.

5 M.C. van Rooij, Geen stress voor hypotheekverstrekkers, ESB, 6 december 2002, blz. 889-891.

6 M. Aalbers, Redlining in Nederland. Oorzaken en gevolgen van uitsluiting op de hypotheekmarkt, Aksant, Amsterdam, 2003.